

REGULACION Y COMPETENCIA
EN EL TRANSPORTE
REMUNERADO DE PASAJEROS
MODALIDAD TAXI Y SIMILARES

UNIDAD TÉCNICA DE APOYO,
COMISIÓN PARA PROMOVER LA COMPETENCIA

CONTENIDO

I.	ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	11
A.	NORMAS DE COMPETENCIA VRS. REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	11
1.	Regulación y política de competencia como alternativas	11
2.	Competencia como complemento de la regulación de servicios públicos.....	12
B.	SECTORES EXCLUIDOS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA.....	14
1.	Monopolios del Estado	15
2.	Concesionario de servicios público en virtud de una ley.....	17
3.	Agentes que realizan actos autorizados por ley especial	18
II.	EL SERVICIO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN LA MODALIDAD TAXI	19
A.	MARCO JURÍDICO.....	19
B.	SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI Y SU RELACIÓN CON LA LEY Nº7472	27
C.	REQUISITOS LEGALES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS BAJO ANÁLISIS.....	27
1.	Taxi	27
2.	SeeTaxi.....	31
D.	ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE MODALIDAD TAXI EN COSTA RICA.	33
1.	Oferta.....	33
2.	Demanda	38
III.	RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA LEGISLACIÓN A LA MODALIDAD TAXI	41
A.	LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE LICENCIAS	41
B.	RESTRICCIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA LICENCIA.....	46
C.	ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS REGULADAS.....	47
D.	REQUISITOS DE CALIDAD Y SEGURIDAD.	52
E.	LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE LICENCIAS DE TAXI POR PERSONA.....	57
F.	PROHIBICIÓN DE ARRENDAR, TRASPASAR O CEDER LA EXPLOTACIÓN O EL VEHÍCULO.....	58
IV.	RESTRICCIONES PROPIAS DEL SERVICIO DE SEETAXI	61
V.	ECONOMÍA COLABORATIVA E INNOVACIÓN DISRUPTIVA EN EL TRANSPORTE.....	65
A.	SOBRE LA ECONOMÍA COLABORATIVA	65
B.	ECONOMÍA COLABORATIVA EN EL SECTOR TRANSPORTE	65
1.	Función y variaciones.....	65
2.	Plataformas digitales en Costa Rica: Uber, Nova y ZipCar	68

C. BIG DATA, SURGE PRICING: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA EN LA ERA DE LA ECONOMÍA DIGITAL.....	72
D. INNOVACIÓN DISRUPTIVA.....	77
IV. EXPERIENCIA INTERNACIONAL	83
A. UNIÓN EUROPEA.....	83
B. BÉLGICA	85
C. ALEMANIA	86
D. FRANCIA	86
E. ESPAÑA.....	87
F. REINO UNIDO	88
G. HOLANDA	88
H. BRASIL.....	89
I. ESTADOS UNIDOS.....	90
J. MÉXICO.....	91
K. BOLIVIA.....	92
V. CONCLUSIONES.....	95
VI. RECOMENDACIONES	99
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	101

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Estructura del mercado de taxis en Costa Rica.....	34
---	----

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Costa Rica: Cantidad de taxis por cada 1000 habitantes. Junio 2018	37
Tabla 2. Primas semestrales promedio del seguro voluntario, por tipo de vehículo.....	55

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Distribución de la oferta de taxis en el país, según modalidad	35
Gráfico 2. Costa Rica: Cantidad de placar de taxi por provincia. Julio 2018	36
Gráfico 3. Costa Rica: Cantidad de permisos de Seetaxi por provincia. Julio 2018.....	38
Gráfico 4. Demanda de taxi, según tipo de servicio. 2016.....	39
Gráfico 5. Relevancia del factor precio en la demanda por servicios de taxi. 2016.....	40
Gráfico 6. Costa Rica: Tarifas de taxi para el período 2013-	50
Gráfico 7. Costa Rica: Antigüedad de la flota vehicular de taxis tipo sedán. 2015	55
Gráfico 8. Costa Rica: Composición de la oferta de taxis según la forma de tenencia.2016	57
Gráfico 9. Costa Rica: Demanda del servicio de taxi según lugar donde toma el servicio.2016.....	62
Gráfico 10. Costa Rica: Edades promedio de los socios colaboradores de Uber. 2018	69
Gráfico 11. Costa Rica: Grado universitario promedio de los socios colaboradores de Uber. 2018	70
Gráfico 12. Ingresos de las plataformas de economía colaborativa en Europa. 2015	84

PRESENTACIÓN

Desde el año 2009, Costa Rica ha venido realizando acciones a fin de adherirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Estas acciones se han intensificado en años recientes, especialmente a partir de mayo del año 2013 cuando el Consejo de Ministros de dicha organización acordó revisar la situación de Costa Rica con el fin de tomar una decisión a efectos de iniciar discusiones para la adhesión del país.

La OCDE es un foro en el que los gobiernos trabajan conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes de los países. Su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas. Asimismo, produce indicadores sociales, económicos y ambientales que sirven como herramientas para la toma de decisiones e identifica las mejores prácticas gubernamentales en áreas como el crecimiento económico balanceado y sostenible, el empleo y la educación; el comercio y la inversión; la innovación; la transparencia fiscal; la gobernanza pública y la lucha contra la corrupción, entre otras.

Además de los beneficios que traerían para el país el conocimiento y la capacidad analítica de la organización, se considera también el potencial que ofrece para profundizar las relaciones comerciales de Costa Rica con las economías más avanzadas de Europa, Asia y América. Para prepararse para ser invitados a ingresar a la OCDE, en conjunto con la secretaria de ese organismo, el país elaboró un plan de acción en una serie de áreas temáticas estratégicas dentro de las cuales se encuentra el tema de política de competencia. El plan abarca tres áreas de trabajo principales:

- a) La participación del país en el Comité de Competencia de la organización, lo que permite compartir experiencias en la discusión y análisis, entre pares, de las mejores prácticas en la aplicación del Derecho de Competencia a nivel internacional.*
- b) La adopción de instrumentos jurídicos de la organización.*
- c) La realización de estudios y revisión de políticas públicas, con el objetivo de apoyar al país en el mejoramiento y acercamiento de las políticas nacionales a las mejores prácticas de la organización.*

El presente estudio tiene como fin atender lo dispuesto en el instrumento jurídico C (79)155/FINAL que se refiere a la “Recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados” en el cual se sugiere a los gobiernos de los países miembros:

- 1. Realizar, con la participación de las autoridades de competencia, revisiones de los regímenes regulatorios y de las exenciones de las leyes de prácticas comerciales restrictivas para considerar:*

A) Si las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a reglamentación, o aspectos particulares de las mismas, siguen siendo válidas en las condiciones contemporáneas;

B) la medida en que esos regímenes reglamentarios o aspectos particulares de los mismos han alcanzado sus objetivos, y los verdaderos costos sociales, económicos y administrativos, en comparación con los beneficios, de alcanzar esos objetivos por medio de la reglamentación;

C) si los mismos objetivos podrían efectivamente alcanzarse en condiciones contemporáneas mediante la operación de la competencia sometida a control bajo las leyes de prácticas comerciales restrictivas o por formas de intervención gubernamental que restrinjan la competencia en menor grado;

2. Al llevar a cabo los exámenes mencionados en el párrafo 1 supra, se tendrá en cuenta la experiencia de otros países en los que se hayan alcanzado políticas específicas en relación con los sectores regulados con una reducción de la regulación o con una aplicación más amplia de las políticas de competencia.

3. Cuando los exámenes mencionados en el párrafo 1 indiquen que la reglamentación sigue siendo deseable para lograr políticas públicas o cuando se trata de empresas públicas, considerar si una mayor competencia y una mayor aplicación de leyes de prácticas comerciales restrictivas, coherentes con los objetivos de la política reguladora, serían útiles en el alivio de los efectos adversos que pueden resultar de la regulación extensa. Más específicamente, deben:

A) Conciliar, en la medida de lo posible, los regímenes reglamentarios existentes con su política de competencia y las leyes de prácticas comerciales restrictivas;

B) Asegurar que las exenciones explícitas o implícitas de las leyes de prácticas comerciales restrictivas no sean más amplias de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés público de los esquemas reguladores;

C) Exento de la aplicación de las leyes de competencia únicamente aquellas actividades restrictivas de las empresas de las industrias reguladas que sean necesarias o expresamente aprobadas por las autoridades competentes como deseables o necesarias para lograr los propósitos del régimen regulador;

4. Conceder a las autoridades de competencia poderes adecuados para impugnar prácticas abusivas, incluidas las discriminaciones injustas y las denegaciones de trato, por monopolios o cárteles aprobados por las autoridades competentes, en particular cuando tales comportamientos superen los fines para los que se adoptó el régimen reglamentario;

5. Hacer esfuerzos para detectar acuerdos no-archivados o no aprobados que, aunque legales si han sido notificados o aprobados por las autoridades competentes, no han sido notificados y aprobados; y tratar dichos acuerdos con arreglo a normas de prácticas comerciales restrictivas apropiadas;

6. Proporcionar los medios adecuados de consulta y coordinación de las acciones entre las autoridades reguladoras y las autoridades de competencia para que éstas puedan tener un impacto positivo en la formulación y aplicación de esquemas y políticas reguladoras en relación con las cuestiones;

Según se señala en esta recomendación, los sectores económicos regulados por las autoridades públicas y que están total o parcialmente eximidos de las prácticas comerciales restrictivas representan una proporción significativa de la producción nacional de los países miembros, por lo que éstos han empezado a reexaminar la necesidad particular de determinados Reglamentos o exenciones y, cuando sea factible, confiar más en la competencia y en la aplicación de las leyes de prácticas comerciales restrictivas. Lo anterior por cuanto consideran que la regulación debe desplazar las leyes sobre la competencia o las prácticas empresariales restrictivas sólo en la medida necesaria para lograr objetivos de política pública que no pueden obtenerse únicamente mediante la competencia.

Así el estudio que a continuación se presenta pretende hacer un análisis de cada uno de los puntos antes enumerados en relación con el sector postal costarricense. De tal forma que se presenta un análisis de la normativa que rige al sector, una delimitación del servicio que se encuentra exceptuado o regulado, una descripción de su estructura de mercado y una comparación con la forma en que otros países han estructurado el sector bajo estudio.

Todo ello con el único fin de brindar herramientas a las autoridades públicas, con el objetivo de tomar decisiones que puedan llevar a mejorar la regulación y si es del caso, eliminarla total o parcialmente a fin de que los beneficios de la competencia puedan llegar a los consumidores.

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

A. NORMAS DE COMPETENCIA VRS. REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

El objetivo de este apartado es destacar la relación que existe entre las actividades de regulación de los servicios públicos y de los monopolios del Estado y las actividades relacionadas con la promoción y la defensa de la competencia en los mercados. Dichas relaciones pueden ser de distintos tipos, presentándose situaciones en la cuales la regulación y la defensa de la competencia son alternativas para resolver un problema, y situaciones en las cuales son actividades complementarias.

1. Regulación y política de competencia como alternativas

El ejercicio del poder monopólico es sin duda uno de los mayores problemas para el funcionamiento eficiente de un mercado. Si en un mercado opera una única empresa que puede decidir libremente los precios y las condiciones de oferta de su producto o servicio, la lógica de maximización de sus propios beneficios la llevará casi con seguridad a elegir precios más elevados, una menor calidad y/o variedad y cantidades más pequeñas de las que serían socialmente óptimas.

Existen dos tipos básicos de intervención pública para resolver el problema generado por la existencia de poder monopólico en los mercados: a) la regulación directa de precios, cantidades y otras variables relacionadas con la provisión del bien o servicio de que se trate y b) la regulación indirecta a través de las normas de protección y defensa de la competencia.

La regulación directa le permite al Estado intentar resolver el problema reemplazando al sector privado en la toma de decisiones; si un monopolista privado tiene incentivos para cobrar precios más altos y menores cantidades que lo eficiente, un regulador pretende en cambio, inducir un equilibrio de mercado con precios menores y cantidades mayores.

Cuando se aplican normas de promoción y defensa de la competencia, se trata de que las empresas, ante la presencia de un mayor número de competidores, no encuentren conveniente fijar precios elevados ni proveer bienes de baja calidad por temor a que los consumidores las reemplacen por otras empresas que ofrecen el mismo bien o servicio a un precio más bajo o con una calidad mayor.

Ambos tipos de intervención pública tienen ventajas y desventajas para controlar el poder de mercado. La ventaja de regulación directa es que resuelve el problema de raíz, ya que la cantidad, la calidad y el precio que la autoridad fija son los que el Estado considera adecuados. La mayor desventaja de este tipo de regulación, sin embargo, es su costo, puesto que exige la creación de estructuras jurídicas específicas dentro del propio Estado que deben operar con un criterio que, en cierto sentido, es artificial, puesto que no deben propender a la maximización de los beneficios de la empresa que regulan sino a la maximización de los beneficios sociales agregados. En algunos casos esto último puede implicar que las empresas

reguladas tengan pérdidas, y que dichas pérdidas deban ser subsidiadas por los contribuyentes, o bien, que, por la consideración a los costos para la fijación de tarifas, las empresas no se vean incentivadas a innovar y a ser más eficientes, es decir, que la regulación no refleje beneficios reales para los usuarios.

La regulación indirecta a través de normas de promoción y defensa de la competencia, en cambio, permite el ahorro de los costos asociados con la regulación directa, al no requerir la creación de empresas públicas ni de agencias regulatorias específicas, ni genera la necesidad de subsidiar actividades para lograr precios bajos, ni pretende que las empresas tomen decisiones contrarias a su interés particular. Lo que hace es simplemente crear un ambiente propicio para que existan varios proveedores de los distintos bienes y servicios, para que dichos proveedores no se pongan de acuerdo entre sí acerca de los precios que van a cobrar o de otras variables competitivas relevantes, y para que tampoco intenten excluir del mercado a otras empresas o impedirle su acceso al mismo.

La pregunta que surge entonces es, ¿en qué casos resulta más conveniente utilizar una regulación directa, y en qué casos es preferible no regular y utilizar en cambio una política de promoción y defensa de la competencia? Un elemento básico a tener en cuenta para responder dicha pregunta es la posibilidad de que en el mercado bajo análisis exista competencia. En un mercado con características de monopolio natural¹ es, en general, preferible el uso de la regulación directa o de la creación de empresas públicas. Pero si no es este el caso las políticas de promoción y defensa de la competencia pueden operar como herramientas para ayudar a que dicha competencia resulte más efectiva para evitar los excesos derivados de la posible existencia de poder monopólico.

De tal forma que la característica de monopolio natural de los servicios públicos es la que justifica en la mayoría de los casos la existencia de una regulación directa de los precios en la mayoría de los países del mundo. No obstante, aún en estos mercados, puede haber sectores que sí puedan ser competitivos. Es decir, aunque se esté en presencia de un monopolio natural, aquellas actividades que admitan varios operadores deberían regirse por los principios de la libre competencia.

Finalmente, la opción entre regulación y defensa de la competencia, puede depender de factores distintos de la existencia o no de monopolios naturales. Puede ser que el Estado prefiera regular los precios y las características de los bienes y servicios por razones ligadas con el impacto que tienen sobre la economía, o con la necesidad prioritaria que ciertos bienes tienen para amplios sectores de la población. En esas circunstancias, la alternativa a la regulación puede ser la existencia de un sistema de impuestos (que disuadan la oferta de productos que se quieren combatir) y subsidios (que favorezcan la oferta de bienes o servicios cuya provisión se quiere fomentar).

2. Competencia como complemento de la regulación de servicios públicos

¹ Se define el monopolio natural como un mercado en el cual es más eficiente, desde el punto de vista de los costos de proveer el bien o servicio bajo análisis, que exista una sola empresa.

Si bien la regulación y la competencia son básicamente formas alternativas de resolver los problemas generados por el ejercicio del poder monopólico en los mercados, la competencia también puede verse como un elemento complementario de la regulación de ciertos sectores e industrias. Las formas en las cuales la competencia puede formar parte de un esquema regulatorio son variadas. Una posibilidad es permitir que en ciertas actividades reguladas exista concurrencia de varias empresas, que si bien se encuentran limitadas para competir en las variables determinadas por el regulador (por ejemplo, el precio) sí pueden hacerlo en otras que permanecen desreguladas (por ejemplo, la localización, los servicios de posventa, etc.).

Otra posibilidad es permitir que exista *“competencia por comparación”*, es decir, que distintos segmentos de la misma actividad estén abastecidos por distintos monopolistas, pero que todos ellos sean regulados de la misma manera. Tiene su mayor importancia cuando se trata de actividades organizadas con base a *“monopolios locales”*. Si existen distintas empresas que tienen la concesión del mismo servicio en áreas diferentes, o en rutas diferentes dentro de la misma área, pero todas ellas se hallan sujetas a la misma regulación, entonces la autoridad reguladora puede comparar el desempeño relativo de dichas empresas y establecer un sistema de premios y castigos que favorezca a las empresas más eficientes y penalice a las menos eficientes.

Por último, puede existir también *“competencia por el monopolio”*, es decir, mecanismos por los cuales la regulación le adjudica el monopolio a una empresa después de pasar por un proceso en el cual compete con otras compañías interesadas. En este caso se ha determinado que la prestación del servicio resulta más conveniente que esté en manos de una sola empresa, por ello es importante que la competencia se desarrolle en el proceso anterior de selección, para que existan amplias posibilidades de participación. La *“competencia por el monopolio”* se produce esporádicamente cada vez que la Administración decide licitar una concesión de un servicio público. Para que dicha competencia por el monopolio sea más efectiva, es importante que la misma busque replicar del modo más cercano posible lo que sería una competencia real por la captación de los clientes. Uno de los métodos para lograr eso es que quien se presente a la licitación no compita con base al monto que deberá pagar al concedente por adquirir el derecho de concesión, sino por el monto que le cobrará a los usuarios por el servicio público que preste. A través de mecanismos como esos, quien gana el derecho a prestar un servicio público es aquél que ofrece la menor tarifa al público por el mismo servicio, y dicha oferta, si se produce en condiciones de competencia efectiva, hace que el que gane la licitación sea en general la empresa capaz de prestar el servicio al menor costo.

B. SECTORES EXCLUIDOS DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N°7472, estableció en su origen, esto es en el año 1994 en el que fue emitida, el ámbito de aplicación del capítulo tercero de la norma, que se refiere a Promoción de la Competencia, como el siguiente:

“Artículo 9.- Campo de aplicación

La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, con las salvedades y las previsiones indicadas en este capítulo.

Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este título:

a) Los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en las regulaciones especiales.

b) Los monopolios del Estado creados por ley, mientras subsistan por leyes especiales para celebrar las actividades expresamente autorizadas en ellas, en áreas como: seguros, depósitos bancarios en cuenta corriente, o a la vista, destilación de alcohol, y comercialización para consumo interno, distribución de combustibles y los servicios telefónicos, de telecomunicaciones, de distribución eléctrica y de agua.” (Lo resaltado es nuestro)

El que un agente económico esté excluido de la normativa de competencia, en los términos del artículo 9 antes citado, significa que no podrían ser sancionados por prácticas monopolísticas absolutas y/o relativas establecidas en los artículos 11 y 12 de la ley, ni estarían obligados a cumplir con el trámite de notificación obligatoria previa de concentraciones. Esta aclaración resulta importante porque se ha malentendido que el estar sometido a la normativa de competencia, significa el estar sometido a competencia aun cuando una norma o regulación especial haya eliminado esa posibilidad.

Con la apertura de los mercados de: depósitos bancarios en cuenta corriente o a la vista a mediados de los 90's, y los servicios de seguros y de telecomunicaciones en el año 2008, el texto del artículo 9 fue modificado de la siguiente forma:

“Artículo 9.- Campo de aplicación

La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, con las salvedades y las previsiones indicadas en este capítulo.

Se exceptúan de la aplicación de la normativa de este título:

a) Los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las leyes para celebrar las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en las regulaciones especiales.

b) Los monopolios del Estado creados por ley, mientras subsistan por leyes especiales para celebrar las actividades expresamente autorizadas en ellas.” (Lo resaltado es nuestro)

(Así reformado por el artículo 73 de la ley N° 8642 del 4 de junio de 2008).

En el año 2012 con la reforma implementada mediante la Ley N° 9072, se hizo un esfuerzo por convencer a los señores diputados de la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la normativa, que pasó a ser:

“Artículo 9.- Campo de aplicación.

La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, a excepción de los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley, de aquellos que ejecuten actos debidamente autorizados en leyes especiales y de los monopolios del Estado, todos ellos en los términos y las condiciones que establezca su normativa.” (Lo resaltado es nuestro)

(Reformado por el artículo 1° de la Ley N° 9072 del 20 de setiembre de 2012 publicada al Alcance N. 148 de La Gaceta N. 193 de 5 de octubre de 2012.)

Así, en la actualidad resultan ser tres categorías de agentes económicos los que están exceptuados de la aplicación de la normativa de competencia en los términos del artículo 9 antes citado, los que se analizan a continuación con mayor detalle. Adicionalmente, es necesario indicar que el artículo 72 de la Ley N° 7472 establece en su párrafo final que *“La presente Ley no será aplicable a las municipalidades tanto en su régimen interno, como en sus relaciones con terceros.”* De tal forma que los gobiernos locales se encuentran exceptuados no sólo de la normativa de competencia sino de la referente a la protección de los derechos de los consumidores.

Es importante aclarar que tal como lo establece la norma, la interpretación de la Comisión para Promover la Competencia en relación con la norma antes citada es siempre restrictiva, esto significa, por ejemplo, que un monopolio del Estado se encuentra excluido de la normativa de competencia única y exclusivamente en los bienes o servicios en los cuales una ley le otorga ese carácter. Así, a lo largo de su historia, ha investigado y/o sancionado a: empresas dedicadas al transporte aéreo de pasajeros en su relación con las agencias de viajes, a compañías de electrificación rural respecto a la negativa de acceso a su red de posteo, a la Fábrica Nacional de Licores en relación con la comercialización de bebidas alcohólicas, entre otros.

1. Monopolios del Estado

Si bien desde su origen la Ley cita como monopolios del Estado varios mercados, lo cierto es que la legislación costarricense sólo establece claramente como monopolios a algunos de estos, tal es el caso de

la destilación de alcohol² y la comercialización de combustibles³. Otros son más bien concesionarios que resultaron exclusivos, ya sea porque la normativa o la realidad así lo han determinado. Sirva como ejemplo el caso del Instituto Costarricense de Electricidad que, de acuerdo con el voto de la Sala Constitucional, ante una consulta de la Asamblea Legislativa indicó:

“3) EL ICE ES UN CONCESIONARIO Y NO FUE CONSTITUIDO COMO UN MONOPOLIO DE DERECHO.

*El ICE no fue constituido constitucional o legalmente -formalmente- como **monopolio** de derecho. En cuanto a su régimen constitucional no se trata de una de las instituciones autónomas creadas o reguladas por la Constitución como el caso de la CCSS, el PANI y los Bancos Comerciales del Estado. En cuanto a su régimen legal, debe resaltarse que a través un decreto de facto o Decreto-Ley, esto es, un acto con valor de ley de carácter pre-constitucional dictado por la Junta Fundadora de la Segunda República, se creó el ICE (Decreto-Ley N.º. 449 de 8 de abril de 1949). De la lectura de las normas legales que conforman el régimen infra constitucional del ICE, se desprende que esa institución posee una concesión legislativa especial. Lo anterior no supone que se haya dispuesto por ley la creación de un monopolio de derecho. Sobre el particular, cabe resaltar que de conformidad con el artículo 46 constitucional la regla de la constitución económica es la libertad de empresa y la libre competencia, por lo que la excepción calificada es la creación de monopolios. En efecto, de conformidad con dicha norma, es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora y para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades, se requiere la aprobación por parte de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, lo que no se dio en el caso concreto del ICE. El conjunto de leyes que le conceden una concesión al ICE no establecen, expresamente, un monopolio de derecho. (...).”* Sala Constitucional, Sentencia 04569 del 26 de marzo de 2008.

² La Fábrica Nacional de Licores (FANAL) ostenta el monopolio en la producción, elaboración y comercialización de alcohol etílico para fines licoreros, según lo establece el artículo 443 del Código Fiscal de 1850, en cuanto dispone:

*“Artículo 443- **Son artículos estancados, el aguardiente, el alcohol y toda bebida alcohólica preparada en el país**, cualquiera que sea el procedimiento usado para obtenerla y el nombre con que se le designe. De lo anterior se exceptúan la cerveza, los vinos elaborados mediante fermentación natural de frutas cuyo contenido alcohólico no exceda de un doce por ciento (12%), y las preparaciones alcohólicas mezcladas con sustancias alimenticias como huevo, leche, azúcar y maicena, siempre que estos productos estén sometidos a una reglamentación especial. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio regulará la elaboración de alcohol y será el organismo responsable de emitir las políticas de desarrollo de esta actividad, de conformidad con el siguiente esquema sectorial:*

a) La producción y el uso de alcohol etílico para fines licoreros e industriales y la elaboración de rones crudos para el consumo nacional y para la exportación, corresponderán a la Fábrica Nacional de Licores, la cual regulará esta actividad de acuerdo con la legislación vigente.” (Lo resaltado es nuestro)

³ La Ley que establece el monopolio a favor del Estado para la importación, refinación y distribución de petróleo, combustibles, asfaltos y naftas, N.º7356 establece:

“ARTÍCULO 1.- La importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados, que comprenden combustibles, asfaltos y naftas, para satisfacer la demanda nacional, son monopolio del Estado.

ARTÍCULO 2.- El Estado concede la administración de ese monopolio a la empresa pública Refinadora Costarricense de Petróleo Sociedad Anónima (RECOPE S.A.), para el desempeño de las actividades descritas en el artículo anterior, en tanto su capital accionario pertenezca en su totalidad al Estado.”

2. Concesionario de servicios público en virtud de una ley

Una concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una Administración Pública a una empresa, que puede ser pública o privada. Por su parte, el servicio público se refiere a las prestaciones o servicios de interés comunitario o esencial para la satisfacción de necesidades colectivas, brindados por el Estado o por medio de particulares mediante la figura de ley, permiso o concesión (gestión directa e indirecta), cuyas características, en general son:

1. Principio de la licitación (libre concurrencia, igualdad de participación, publicidad, eficiencia).
2. No otorga derechos subjetivos sobre el servicio público (la titularidad siempre es el Estado), sólo se reconoce el derecho subjetivo a ejercer la actividad de conformidad con los términos concesionados.
3. No opera el silencio positivo, se requiere de acto administrativo expreso de la Administración concedente.
4. La potestad tarifaria es intrínseca.

El artículo 5⁴ de la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, Nº 7593, establece el conjunto de servicios que regula dicha institución, sin embargo, dicho listado no es completo por cuanto otras normas y desarrollos jurisprudenciales, han ido agregando otros servicios a dicha lista.

Es importante señalar que luego de la reforma del año 2012, la excepción de los concesionarios de servicios públicos se restringe exclusivamente a aquellos a los cuales una ley les otorga tal característica, tal como es el caso del ICE antes expuesto. Lo anterior se desprende claramente de la discusión del proyecto en el seno de la Asamblea Legislativa, tanto en Plenario como en la Comisión de Asuntos Económicos –a través

⁴ “**Artículo 5. Funciones.** En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son:

- a) Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
 - b) Los servicios de telecomunicaciones cuya regulación esté autorizada por ley.
 - c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluso el agua potable, la recolección, el tratamiento y la evacuación de las aguas negras, las aguas residuales y pluviales, así como la instalación, la operación y el mantenimiento del servicio de hidrantes.
 - d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.
 - e) Riego y avenamiento, cuando el servicio se presta por medio de una empresa pública o por concesión o permiso.
 - f) Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.
 - g) Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.
 - h) Transporte de carga por ferrocarril.
 - i) Recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.
- (...)”

de una moción vía artículo 154 del Reglamento de dicha institución que llevó nuevamente el proyecto a esa instancia.

Por su parte, la COPROCOM así lo ha manifestado en diversas resoluciones, tal como el Voto N° 05-2015 de las dieciocho horas con cincuenta minutos del veintisiete de enero del dos mil quince, que señaló:

“El representante legal de la empresa investigada señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, se encuentra exentos de la aplicación de la normativa de competencia. Lo anterior, al indicar que su condición es de concesionario de servicio público en virtud de una ley, ya que en el artículo 1 de la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas Vehículos Automotores se establece la figura del concesionario y se dispone que el transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos es un servicio público regulado, controlado y vigilado por el Ministerio de Obras públicas y Transporte.

*Así las cosas, se le reitera a la empresa sancionada que la reforma realizada a la Ley N°7472, a través de la Ley N°9072, vigente a partir del 5 de octubre de 2012, varió las excepciones a la normativa de competencia vigente, **de manera que si bien antes estaban excluidos "los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión" con la reforma sólo quedaron excluidos, en el tema que nos atañe, "los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley" . Por lo anterior, el legislador deja claro que hay una diferenciación entre el agente prestador del servicio público en virtud de una concesión y aquel que adquiere tal condición en virtud de una ley.**” (Lo resaltado es nuestro)*

3. Agentes que realizan actos autorizados por ley especial

Leyes especiales permiten que algunos sectores puedan realizar actos, convenios o acuerdos que constituyen prácticas anticompetitivas en los términos de la Ley N°7472, no obstante, dada la jerarquía de las normas, no resultan sancionables por la Comisión para Promover la Competencia dado la autorización legal que ostentan para su realización. Tales son los casos de las Conferencias Marítimas, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, CONARROZ, entre otras.

En otros casos, como el de los colegios profesionales, han sido sentencias de la Sala Constitucional los que han dispuesto su exclusión de la aplicación del capítulo de Competencia de la Ley N° 7472. La Comisión para Promover la Competencia ha manifestado reiteradamente su posición consistente con las mejores prácticas y estándares internacionales en cuanto a la eliminación de todas las exenciones a la ley de competencia, tanto en términos de sectores como en cuanto al tipo de personas que llevan a cabo la actividad (tales como monopolios legales, gobiernos municipales, cooperativas, asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, entre otras).

II. EL SERVICIO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN LA MODALIDAD TAXI

A. MARCO JURÍDICO

El servicio de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, se mantuvo por mucho tiempo sin un control específico por parte de las autoridades de nuestro país, incluso se le excluía de la regulación del transporte colectivo. En 1960, con la promulgación de la Ley de Servicios Públicos, N° 2658, se regula directamente el denominado servicio de automóviles de alquiler, atribuyéndole el carácter de servicio público.

Sin embargo, esta ley no le otorgaba al Estado la titularidad de este servicio aún, ya que las concesiones de explotación que menciona dicha ley, no tenían las características propias de la concesión ni tampoco eran otorgadas mediante procedimientos de licitación. Lo que sí le correspondía al Estado, era controlar las tarifas y fiscalizar el servicio, por lo cual se asemejaba más la figura a una autorización o permiso en sentido amplio. (Sentencia N° 02791-17 de las 11:45 horas del 22 de febrero de 2017).

En 1965 se promulga la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, Ley N° 3503, la cual, si otorga la titularidad del servicio al Estado, definiéndolo propiamente como un servicio público regulado, controlado y vigilado por éste en la figura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La prestación de dicho servicio el Estado la podía ejercer directamente o a través de particulares, por medio de una concesión, permiso o autorización⁵.

Sin embargo, no fue hasta noviembre de 1976, con la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Taxis, N° 5406, que se estableció un régimen especial específico para esta modalidad. Al respecto, en los artículos 1, 2 y 4, se determinó:

"Artículo 1º.- El transporte terrestre remunerado de personas en vehículos automotores taxis se considerará servicio público.

Artículo 2º.- Es de la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Transporte todo lo relativo al tránsito y al transporte en taxi de personas en el país; el Ministerio podrá tomar a su cargo la prestación de este servicio público en forma directa o a través de otras instituciones del Estado, o bien conceder derechos para explotarlo a cooperativas debidamente inscritas en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes ejercerá, en todo caso, la vigilancia, control y regulación de esta actividad, con el objeto de garantizar los intereses del público.

⁵ La "autorización" es un acto administrativo que actúa como condición de validez para que una determinada actividad sea desarrollada, o el comportamiento sea realizado, en forma legítima.

A fin de cumplir con esta obligación, el Ministerio podrá:

- a) Fijar paradas, condiciones y tarifas, en beneficio del usuario;*
- b) Expedir los reglamentos que juzgue pertinentes sobre el tránsito y el transporte en taxi en el territorio de la República; y*
- c) Adoptar las medidas que sean del caso para que se satisfagan en forma eficiente las necesidades del tránsito de vehículos y las del transporte de personas, así como las de uniformidad, seguridad, atención al usuario, etc.*

(...)

Artículo 4º.- Para la prestación del servicio público a que esta ley se refiere, se requerirá concesión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sea cual fuere el tipo de 'vehículo a emplear y su sistema de propulsión. (...)"

Posteriormente, en 1999 la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, N° 7969, derogó la Ley N° 5406 y dispuso que la naturaleza del servicio de taxi, era la de un servicio público que se debía explotar mediante la figura de la concesión administrativa, sujeta a los procedimientos especiales establecidos en la ley y su reglamento; estableciéndose en ella el procedimiento y las condiciones para otorgar la concesión.

En el año 2010, se tramita el proyecto de ley expediente legislativo N° 17874, denominado "Reforma del Código de Comercio, Ley N° 3284, de 30 de abril de 1964, y de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de personas en vehículos en la modalidad taxi, N° 7969, de 22 de diciembre de 1999". Este proyecto representa un punto de inflexión en la historia de la regulación del transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, puesto que se proponía ampliar la concepción de servicio público para incorporar al transporte privado de personas (porteo⁶) regulado en el Código de Comercio.

Este proyecto fue presentado a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, el 30 de septiembre del 2010, y es a partir de este momento, que surgen los principales conflictos entre taxistas formales y los comúnmente denominados "piratas" o porteadores, puesto que el proyecto en cuestión, dispone de forma expresa la titularidad del Estado sobre **todo tipo** de transporte remunerado de personas en vehículos automotores, no sólo sobre los taxis. Según la exposición de motivos del proyecto, el mismo pretendía:

"(...) crear una legislación que garantice mejores condiciones y costos más bajos para el usuario, buscando el beneficio y el bienestar de las grandes mayorías. De esta forma se elimina el porteo de personas, pero no se elimina el porteo en sí, es decir lo que se está eliminando es la palabra persona" del artículo 323 del Código de Comercio, pero se puede seguir transportando cosas, artículos, dineros, correspondencia, etc. (...) Ante la eliminación de la palabra "persona", se crea

⁶ La figura del porteo establecida en el Código de Comercio como el transporte privado de personas, permitía la contratación privada del servicio de transporte de personas, lo que llegó a convertirse en una competencia para los taxistas.

dentro de la Ley reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad Taxi, N. °7969, una figura que se llama "transporte especial estable de taxi", que conserva la naturaleza del servicio especial residual que hoy presta el porteo, pero amparado y regulado para darle sentido de responsabilidad a aquellos interesados que lo estarían acreditando. (...)"

El proyecto plantea la eliminación de la figura del porteo de personas del Código de Comercio, trasladándola a la esfera pública bajo la denominación "servicio especial estable de personas" (Seetaxi), el cual se define como un servicio público de transporte remunerado de personas dirigido a un grupo cerrado de usuarios y que satisface una demanda limitada, residual, exclusiva y estable.

Entre los requisitos que establece podemos citar, por ejemplo, la necesidad de una concesión administrativa para operar en el caso de la modalidad taxi, y por su parte el permiso para el servicio Seetaxi. En referencia, la Sala Constitucional en la sentencia N° 3451-96 de las 15:33 horas de 9 de julio de 1996, señala la diferencia que pretende establecer dicho proyecto de ley con respecto a lo que constituye una concesión y un permiso:

"(...)

I). - El transporte remunerado de personas, en sus diversas modalidades, ya sea por medio de autobuses, "busetas", o taxis, es un servicio público cuya prestación puede ser otorgada por el Estado a los particulares, celebrando con ellos contratos de concesión, y solamente por excepción, por medio de permisos transitorios de explotación del servicio.

II). - El legislador ha dispuesto, y la Sala lo ha confirmado en su jurisprudencia, que la explotación del transporte remunerado de personas se otorgue a los particulares acudiendo al procedimiento de licitación y consiguientemente, en esta materia el permiso como modo de asignar la explotación del servicio, resulta ser excepcional; por ello el permiso cede ante la obtención de una concesión por licitación y de ahí sus características de temporalidad, precariedad y excepcionabilidad. (...)"

El servicio de taxi se establece entonces como un servicio abierto, que puede ser brindado a cualquier usuario, en tanto que el Seetaxi, como ya se indicó, es un servicio dirigido a un grupo cerrado de usuarios y que satisface una demanda principalmente de carácter residual. En el caso de los taxis las concesiones se otorgan por bases de operación, previamente establecidas por el Consejo de Transporte Público (CTP) y en las cuales se limita el número de operadores de acuerdo con los criterios técnicos y las necesidades de transporte de cada área, por su parte, en el caso de Seetaxi las zonas o áreas geográficas se determinan en razón de la patente autorizada, reiterando el carácter residual de la demanda.

También se estableció, que el porcentaje de permisos de Seetaxi, en atención a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, no puede superar el 3% de las concesiones de taxi por base de operación (artículo 29, inciso 2, acápite h) y el 30% a nivel nacional. Y acto seguido (en el acápite i), se establece la obligación del Estado de garantizarle a los concesionarios de taxi el equilibrio económico financiero del contrato:

“(...) evitando una una competencia que pueda ser ruinoso, producto de una concurrencia de operadores en una zona determinada que pueda ser superior a la necesidad de esa demanda residual de la zona operacional donde se autorice la prestación del servicio, dado que cada zona presenta características diferentes entre una y otra, autorizando el número de permisos que considere necesarios. (...)”

El proyecto en cuestión, se transformó en ley de la república finalmente el 16 de junio del 2011, luego de diversas discusiones y reuniones con los diferentes sectores. Así, se promulga la Ley N° 8955, en la cual según palabras de la Procuraduría General de la República (PGR):

“(...) el legislador pretendió dar solución a los graves problemas generados con la actividad del porteo de personas, para lo cual, en primer término, teniendo en consideración el interés público involucrado y atendiendo el consenso logrado por las partes interesadas, se declaró el transporte de personas como servicio público, independientemente de la modalidad de que se trate y del grado de intervención estatal en la determinación del sistema operativo o de su fiscalización.(...)” (Dictamen C-078-2015, del 13 abril del 2015).

Dicha ley, desde su aprobación, ha estado sujeta a diversos recursos y acciones de inconstitucionalidad, principalmente por lo que los diversos accionantes han expresado como:

- 1) La violación a los artículos 28, 45, 46 y 56 de la Constitución, por la eliminación de la palabra "persona" del artículo 323 del Código de Comercio. Al respecto los principales oponentes al proyecto señalaron que al ser el porteo una actividad privada, el legislador no tiene competencia para regularla. Explican que la actividad del transporte privado de personas, en modalidad porteo, tiene asidero en otras normas constitucionales, como lo son la libertad de asociación, la libertad de empresa y comercio y el derecho al trabajo.
- 2) El porteo no constituye un servicio público, por ende, la nueva figura "servicio especial estable de taxi" es contraria a la Constitución.
- 3) La violación al artículo 182 de la Constitución al indicarse que, el servicio público requiere concesión, nunca de un "permiso".
- 4) La violación a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad. La argumentación al respecto señalaba que, la eliminación de la palabra "personas" del artículo 323 del Código de Comercio, llevan a la prohibición del transporte privado de personas, otorgándole al porteador, tanto de automóviles como de microbuses, un plazo de un mes para poder presentar los nuevos requisitos para ejercer "potencialmente" su actividad económica, ya que pasarían a un sistema público en el que deben cumplir con una serie de nuevos requisitos, los cuales difícilmente serán cumplidos en el plazo requerido.

Ante estos cuestionamientos y recursos presentados, la Sala Constitucional mediante resolución N° 2012-12741 de las 9:05 horas de 14 de setiembre de 2012, indicó lo siguiente, en referencia al servicio público de transporte remunerado de personas en Costa Rica:

*“(...) IV. - Sobre el concepto de servicio público. Este concepto fue desarrollado en esa ocasión señalando que éste no sólo puede ser prestado o realizado por organismos estatales, sino también por personas o entes particulares o privados, de acuerdo con reglamentaciones emitidas por las autoridades públicas; y que se trata de servicios que tienden a satisfacer necesidades o intereses de carácter general, por lo que requieren control por parte de las autoridades públicas. El elemento determinante de los servicios públicos es, entonces, su fin la satisfacción de la necesidad o interés general para cuyo fin fue creado- o la sujeción de la actividad al régimen de Derecho Público que la regula, precisamente en virtud del interés público que se intenta satisfacer (Considerando XV). **Se indicó también que El Estado, desde hace ya bastante tiempo, ha considerado la actividad de transporte de personas como una necesidad social imperante cuya vigencia resulta esencial, como condición fundamental para el mantenimiento del estado de derecho y la paz social.** Por esta razón ha promulgado una serie de leyes siendo, actualmente, las más importantes en esta materia la Ley Reguladora de Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores (Ley No. 3503) y la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi (Ley No. 7969), cuya reforma se conoce en esta consulta. En el último quinquenio, es público y notorio que este tema del transporte de personas ha ido adquiriendo mayor trascendencia para la sociedad costarricense, no sólo desde el punto de vista social sino también económico, hasta convertirse en un tema de interés general, que va más allá de la satisfacción de una necesidad meramente privada, requiriendo la intervención del Estado para darle una solución. El Estado en este caso el legislador ordinario- puede, dentro del marco permitido por la Constitución Política y las normas de carácter legal, optar por la solución que considere más oportuna. Como recién se dijo, una de esas posibles soluciones es regular dicha actividad y declararla servicio público, que es precisamente lo que hace el proyecto consultado, cumpliendo, necesariamente, con los dos elementos antes señalados. En virtud de lo expuesto, la Sala no estima contraria a la Constitución Política la reforma al artículo 2 de la Ley número 7969 para considerar el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi un servicio público del cual es titular el Estado y que se explotará mediante la figura de la concesión administrativa o el permiso en el caso de servicios especiales estables de taxi (Considerando XVI). De ese modo se pretende con la reforma cuestionada abstraer de la esfera privada la prestación del servicio de transporte de personas -que en su totalidad ha sido declarado servicio público por el legislador-, convertir a los particulares en colaboradores de la Administración Pública, y aplicar la normativa que rige la prestación de los servicios públicos. Por ello, no se considera que se lesionen los artículos 28, 45, 46 y 56 de la Constitución Política; ni tampoco que lleve razón la accionante cuando acusa que la normativa impugnada transformó en ilegal la actividad que venía desarrollando. (...)”* (El resaltado no corresponde al original).

Esta resolución obedece a una acción que solicitaba se declarase la inconstitucionalidad del artículo 323 del Código de Comercio, por las razones antes mencionadas. Esto dado que al eliminarse del Código de Comercio permitía la figura del porteo de personas, se consideró por parte de diversos sectores de la población, que dicha reforma era contraria al principio de razonabilidad y proporcionalidad.

Además, se indicaba que la citada ley lesionaba la libertad de empresa, *“(…) toda vez, que el transporte privado de personas a través de un contrato se encuentra enmarcado dentro del ámbito de las acciones privadas que no dañan la moral, las buenas costumbres y no afectan a terceros. Igualmente estima que la normativa impugnada vulnera el principio de irretroactividad de la ley, pues no se prevé ninguna norma transitoria que regule las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos adquiridos. En principio, la norma debería surtir efectos a futuro, sin embargo, en este caso, la norma es retroactiva porque prohíbe en forma general, la actividad de porteo de personas, en perjuicio de los individuos y empresas que en virtud de la norma anterior, desarrollaron la actividad como giro comercial de su empresa o negocio. (...)”*

Ante estos cuestionamientos, la Sala concluye:

“(…)”

Con base en las consideraciones expuestas, no resulta ilegítimo ni contrario a nuestra Ley Fundamental, que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de su potestad normativa prevista en el artículo 121, inciso 1º), de la Constitución, declarara como servicio público el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi, y en virtud de ello regulara las condiciones en que dicho servicio debe enmarcarse. El objetivo de la Ley Nº 8955 es someter el servicio de transporte de personas puerta a puerta a un régimen de autorización técnica, propio del Derecho Público. Le impone a los eventuales prestatarios autorizados una serie de limitaciones y obligaciones que garantizan la seguridad de terceros y prescriben el cumplimiento de medidas necesarias para mantener el orden público; pues se considera de interés público regular el servicio de transporte de personas. En general, el alcance de las regulaciones aquí impugnadas obedece al interés público que para el Estado reviste esta materia, lo que a su vez legitima la creación de reglas especiales para el servicio de transporte remunerado de personas dicha modalidad. La legislación cuestionada no interfiere con los objetivos y fines de la figura, sino por el contrario vigilan, y fiscalizan el derecho fundamental de las personas al buen funcionamiento de los servicios públicos, ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de esta Sala. Ahora bien, la disconformidad de la accionante con la manera en que se reguló el servicio de transporte remunerado de personas, no implica en modo alguno que se lesione directamente ningún derecho fundamental. En ese sentido, cabe mencionar, que el objeto de un proceso de inconstitucionalidad no es atender una lesión individual que pueda alegar la actora, por el contrario, tiene como objeto un interés general de que los actos sujetos al derecho público y las normas que integran el ordenamiento jurídico, sean conformes con el Derecho de la Constitución. Aunado a ello, siendo que, tal y como se indicó, lo aducido por la accionante ya fue objeto de análisis y resolución de parte de esta Sala, y al no encontrarse motivos para variar el criterio sostenido o

razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión planteada, procede desestimar la presente acción en todos sus extremos. (...)”

De lo cual es posible concluir que, no sólo se reitera la declaratoria del servicio de transporte remunerado de personas como un servicio público, sino que además la Sala reitera la posibilidad del legislador de poder permitir la prestación de este servicio, por la vía no sólo de la concesión, sino también a través de un permiso o autorización.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República (PGR) también ha emitido su opinión con respecto a dicha ley, indicando que:

“(...) Dada su amplia diversidad e importancia económica para el país, existen áreas reguladas por el Estado, en atención a la protección del interés general, declarando algunas formas como servicio público. Por ello resulta ser una figura contractual muy restringida, y resulta necesario identificar el origen del contrato de transporte para determinar si se trata de un acuerdo comercial o si se dirige a satisfacer una actividad que el Estado declaró servicio público.

En el caso del transporte de personas, depende de cómo se origina la relación contractual, la actividad resulta ilícita si se dirige a satisfacer una necesidad del público en general, suplantando así a los concesionarios de transporte público, en cuyo caso el Decreto Ejecutivo acierta en considerarlo una actividad al margen de la ley. (...)” **(Dictamen C-043-2013 del 20 de marzo del 2013).**

Esta ha sido la argumentación principal de las autoridades con respecto a la eliminación del porteo de personas de la esfera privada y la declaratoria como servicio público, la protección del interés general. Además, se desprende del pronunciamiento que, con la promulgación de la Ley N° 8955, para declarar un servicio de transporte de personas como ilegal, es necesario analizar la relación contractual del mismo, para identificar si cumple con lo considerado en la ley como servicios de transporte remunerado de personas.

El último criterio en materia de transporte remunerado de personas, fue la resolución emitida por la Sala Constitucional en sentencia N° 02791-17 de las once horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de febrero del dos mil diecisiete, mediante la cual resuelve acciones de inconstitucionalidad promovidas por los diputados del partido Movimiento Libertario Otto Guevara Gutt y Natalia Díaz Quintana; y por Juan Ricardo Ramírez Fernández, en su condición de Presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Libres; y otros, para que se declare inconstitucional la Ley N° 8955.

La acción versa sobre los temas mencionados anteriormente con respecto principalmente a la violación de la libertad de comercio, la monopolización del servicio de transporte privado de personas por parte del

Estado (creación de un monopolio público sin mayoría calificada), cuestionamientos a la figura del “permiso” y el hecho de que se aplique la prohibición a modo retroactivo

Ante esta acción, la sala concluye por mayoría,

“(…) Dado que con la ley impugnada no se está creando ningún tipo de monopolio estatal, sino sólo la ratificación de que el servicio de transporte remunerado de personas es un servicio público, no existe vicio alguno de procedimiento por el hecho de que esta ley haya sido aprobada en una Comisión con potestad legislativa plena o sin la mayoría que establece el párrafo final del artículo 46 Constitucional. En consecuencia, se desestima este alegato de inconstitucionalidad. 2) El Tribunal estimó en la sentencia transcrita (número 11-004778), y lo hace de nuevo en esta, que la ley impugnada no lesiona los principios constitucionales de autonomía de la voluntad (art.28) ni la libertad de comercio (art.46) por cuanto, el legislador buscó abstraer de la esfera privada la prestación del servicio de transporte de personas, al declararlo servicio público. 3) Este Tribunal Constitucional no tiene competencia para entrar a determinar si una norma legal violenta o no un acuerdo regional de comercio que asumió la forma jurídica de tratado. Todos los extremos relativos a si una ley determinada infringe o no un acuerdo regional de comercio con rango supra legal, pero infra constitucional, le corresponde conocerlos y resolverlos al juez ordinario y no a los jueces constitucionales. En vista de lo anterior, se procede a la declaratoria sin lugar de esta acción, tal como en efecto se hace. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias del legislador de determinar o reformar lo que estime conveniente sobre la regulación o ilegalidad de cualquier otra plataforma que pretenda el transporte privado remunerado de personas. (…)”

Por tanto, la resolución en cuestión, en ningún momento pretende resolver el tema de la legalidad del servicio que presta la plataforma tecnológica Uber en el país, en tanto la consulta que la fundamenta, versa principalmente sobre la Ley N° 8955 y además la situación jurídica de la plataforma únicamente puede ser resuelta a través de los tribunales.

Así queda expreso en el punto III de la misma, donde se indica:

“(…)

Aclaración previa y sobre la metodología de análisis de la acción. -

Como en toda acción de inconstitucionalidad, lo que corresponde a esta Jurisdicción Constitucional es la confrontación de la normativa impugnada con el Derecho de la Constitución, y no más que eso. Se observa de todas las coadyuvancias presentadas, tanto las activas como las pasivas, que el tema trasciende el ámbito constitucional, pues algunos exponen en sus escritos las dificultades concretas en la prestación del servicio remunerado de personas y hasta se plantea la cuestión de la plataforma que se conoce como UBER. Sin embargo, la regulación o la legalidad de una plataforma tal, no es una cuestión que se haya planteado en este proceso. Es decisión soberana del legislador determinar si un determinado servicio debe ser estatizado o debe liberalizarse. Pues ni la estatización ni la

liberalización resultan inconstitucionales per se. La decisión es política y no jurídica. Tampoco corresponde a esta Jurisdicción examinar si la actividad de UBER está prohibida o no actualmente en nuestro Ordenamiento Jurídico, ni analizar casos concretos de empresas de Seetaxi o porteo, y su legalidad. Se limita el análisis en esta acción, al examen de la Ley impugnada en cuanto a los alegatos de inconstitucionalidad. (...)”

B. SERVICIO DE TRANSPORTE MODALIDAD TAXI Y SU RELACIÓN CON LA LEY N°7472

De lo antes expuesto se desprende que los servicios de transporte remunerado de personas modalidad taxi, así como el servicio especial estable de personas (Seetaxi) son servicios públicos establecidos por ley, servicios que sólo pueden ser prestados previa autorización de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante concesión administrativa y, excepcionalmente, mediante la figura temporal y precaria del permiso, de acuerdo con los procedimientos especiales establecidos en la normativa. Lo anterior conforme al artículo 2º, inciso j) del numeral 7 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, N° 7969.

Así las cosas, tratándose de concesiones que otorga un ente público, como ya se explicó, el servicio de transporte remunerado de personas modalidades taxi y Seetaxi, no se encuentran excluidos de la normativa de competencia en los términos del artículo 9 de la Ley N°7472. Sin embargo, por las características propias sí se trata de servicios ampliamente regulados.

C. REQUISITOS LEGALES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS BAJO ANÁLISIS

1. Taxi

Los requisitos que la normativa establece para la prestación del servicio de transporte remunerado de personas modalidad taxi, se encuentran establecidos en la Ley N° 7969 así como en los artículos 5 y siguientes del Reglamento sobre características del servicio modalidad taxi. La Ley supracitada establece que son requisitos del concesionario los siguientes:

“ARTÍCULO 48.- Requisitos subjetivos del concesionario

El transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi, definido en la presente ley, únicamente podrá ser explotado por personas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Acreditar, mediante la certificación respectiva, las condiciones de capacitación señaladas en el artículo 50 de esta ley.

b) Demostrar idoneidad para prestar el servicio de taxi.

c) Acreditar, por medio de una copia certificada, que poseen la licencia C-1, conforme a la Ley de tránsito por vías públicas y terrestres, No. 7331, del 13 de abril de 1993.

d) Comprometerse, mediante declaración jurada rendida ante notario público, a conducir personalmente, al menos durante una jornada de ocho horas diarias, el vehículo amparado por la concesión.

e) Acreditar, por certificación, que no ha cedido contratos de concesión o permisos para el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi, durante los diez años previos al otorgamiento de la concesión."

Las concesiones pueden ser otorgadas por concurso según lo define el artículo 30 y siguientes de la ley citada o bien por sorteo en los términos del artículo 36 de dicha norma. En relación con la capacitación señalada en el artículo 50 de la ley citada, se tiene que, para conducir los vehículos del transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi, se requerirá estar capacitado, para ello el CTP, en coordinación con la Dirección de Educación Vial y el Instituto Nacional de Aprendizaje, dispondrá los cursos de capacitación pertinentes para los prestatarios del servicio, procurando mejorar su condición personal y las operativas del servicio. Los contenidos y requisitos de los cursos serán definidos mediante el reglamento de la presente ley.

La licencia C-1 necesaria para manejar taxi, requiere tener 3 años de experiencia en tipo de licencia B o C-2 y aprobar el examen teórico de transporte público. No requiere prueba práctica. A su vez, el Reglamento sobre Características del Servicio Público Modalidad Taxi, Decreto Ejecutivo Nº 33526 establece como requisitos para la prestación del servicio los siguientes:

Artículo 5º- Características exclusivas de los vehículos autorizados para brindar el servicio público en la modalidad taxi. Además de las características dispuestas en el numeral 2 del Decreto Ejecutivo Nº 28913-MOPT, "Reglamento del Primer Procedimiento Especial Abreviado de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Taxi" para efectos del presente reglamento, en consonancia con las leyes citadas, se entiende que un vehículo taxi, autorizado mediante concesión administrativa o permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en forma remunerada, es aquel que tenga además las siguientes características:

a) De color rojo, según el modelo colorimétrico RGB (red, green and blue) código rojo 255, verde 0 y azul 0.

b) El otorgamiento de concesiones y permisos de taxi, se hace a través de circunscripciones territoriales con el fin de evitar la concentración de unidades de una localidad en territorios de otra, por lo que cada permiso o concesión tendrá su área de prestación de servicio debidamente determinada y limitada, por ello los vehículos modalidad de taxi estarán asignados a una base de operación y realizarán el servicio público de transporte ordinariamente dentro de dicha base, siendo que dadas las necesidades del interés público podrán movilizarse por todo el territorio nacional transportando usuarios desde su respectiva base de operación.

c) Portar y tener en buen estado de funcionamiento el taxímetro ("maría") debidamente autorizado, calibrado acorde con los lineamientos del Decreto Ejecutivo Nº 29658-MEIC, (...) y ajustado con las

tarifas aprobadas y vigentes. Dicho dispositivo deberá ponerse en funcionamiento en todos los servicios prestados una vez que el usuario haya ingresado al vehículo.

d) Deberá circular prestando el servicio público al menos doce horas diarias.

e) Contar con una rotulación retroreflectiva con pintura identificativa, correspondiente a un triángulo de color amarillo caterpillar en las puertas delanteras y el techo, indicando el número de la placa asignada, el cantón y la base de operación autorizados. Los vehículos designados para el transporte de personas discapacitadas deberán tener además el símbolo universal para discapacitados. La rotulación se hará en letra imprenta con caracteres claros de color negro. No se permitirá ninguna rotulación por medio de calcomanías. La leyenda "TAXI" es de uso exclusivo de esta modalidad de servicio y es característica inherente al mismo.

f) Contar con un rótulo plástico iluminado en el techo del vehículo, con la leyenda "TAXI MOPT".

g) Portar las placas metálicas específicas del servicio público de taxi, o los permisos originales y oficiales vigentes.

Cabe adicionar que a partir del 1º de julio de 2017 es requisito que los taxistas cuenten con taxímetro audible, esto es, un aparato capaz de informar por audio el costo del recorrido al pasajero, con el fin de adaptar el servicio a usuarios con dificultades visuales. El cambio emana del fallo de la Sala Constitucional 19376 del 28 de noviembre de 2014, que declaró con lugar un recurso de amparo planteado por un usuario de taxi.

De esta forma el CTP informó que a partir de la fecha antes indicada al realizar el trámite de renovación de las concesiones se notificó a los transportistas de la necesidad de variar los equipos por otros capaces de informar por audio el costo del recorrido. Sin esta tecnología, los transportistas no estarían autorizados a seguir en funcionamiento, pues constituye una falta grave en la prueba de revisión técnica vehicular. Estos vehículos de transporte público deben someterse a esta inspección dos veces al año.

De acuerdo con una publicación periodística de ese momento, según estudios del CTP no todos los taxis tendrían que adquirir el equipo nuevo, ya que muchos podían simplemente adaptarlo a las nuevas disposiciones, "(...) el costo de adaptar una "maría" con parlante e impresora de recibos ronda entre ¢150.000 y ¢255.000, dependiendo de la empresa que se contrate. Colocar el aparato nuevo oscila entre ¢250.000 y ¢440.000."⁷

Otros requisitos para la prestación del servicio son:

⁷ La Nación. "Taxistas se oponen a taxímetros parlantes obligatorios desde hace tres años". 20 junio, 2017. Ver en: <https://www.nacion.com/el-pais/taxistas-se-oponen-a-taximetros-parlantes-obligatorios-desde-hace-tres-anos/63IPEZBI5NAZ7I3QP5ACNBRC4A/story/>

*Artículo 6º-**Requisitos para la prestación del servicio público modalidad taxi.** Son requisitos indispensables para el ejercicio del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi y cuyo cumplimiento recae en los concesionarios o permisionarios autorizados en los términos dispuestos en la Ley N° 7969, los siguientes:*

a) Tener vigente la concesión administrativa o el permiso para la prestación del servicio de transporte remunerado de personas modalidad taxi.

b) Suscribir y mantener vigente el bono de garantía de cumplimiento, el pago de los cánones del Consejo de Transporte Público y de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos respectivamente, así como las pólizas de seguros correspondientes.

c) Estar al día en el pago de los derechos de circulación y tener aprobada la revisión técnica vehicular semestral.

d) Que el vehículo sea conducido por persona autorizada, con código de conductor vigente para el transporte público, así como la licencia C-1 vigente. Dicho conductor al encontrarse en servicio deberá obligatoriamente utilizar un uniforme distintivo, que consiste en camisa o camiseta blanca con cuello y pantalón azul.

Dado que las tarifas son reguladas en la prestación del servicio, el reglamento supracitado establece:

*Artículo 8º-**Tarifas.** El concesionario o permisionario del servicio público modalidad taxi solamente podrá cobrar la tarifa autorizada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de forma tal que la tarifa aplicable será la que indique el respectivo taxímetro, como único sistema de cobro cuyo dispositivo será activado cada vez que se solicite un servicio nuevo, una vez que el usuario haya ingresado al vehículo autorizado que le prestará el servicio.*

El prestatario del servicio público en la modalidad de taxi deberá sacar de circulación la unidad vehicular, cuando su taxímetro no se encuentre en buenas condiciones técnicas y requiera ser revisado y ajustado de conformidad con la normativa vigente.

Conforme al artículo 57 de la Ley N°7969 corresponde al CTP solicitar la fijación de las tarifas aplicables a la prestación del servicio remunerado de transporte público automotor, en todas sus modalidades. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos las aprobará, improbará o modificará, respaldando sus actuaciones en los estudios técnicos, jurídicos, administrativos, económicos y financieros que determine y estime conveniente realizar o solicitar.

Por el cálculo de dichas tarifas, así como por ser una actividad regulada por el CTP los concesionarios o permisionarios de taxi deben pagar un canon tanto a la ARESEP como al CTP. Este último se cobra anualmente y por anticipado mediante la recaudación del Instituto Nacional de Seguros (INS), por medio del sistema de cobro masivo de seguro obligatorio de vehículos, desde el mes de noviembre del año 2016. Para el año 2018, el canon a pagar al CTP por taxi es de ¢114.329, mientras que el de ARESEP a 2017 ascendía a ¢134.673,58.

Finalmente, se debe indicar que la Ley N° 7969, establece, en su artículo 60, que los vehículos nuevos comprados para el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi, tendrán derecho a una exoneración del sesenta por ciento (60%) de la totalidad de los impuestos de todo tipo que se pagan por la importación o con ocasión de ella. Solo se permitirá una exoneración cada cuatro años y por cada concesión otorgada conforme a esta ley. Las unidades exoneradas deberán dedicarse exclusiva y permanentemente al servicio público indicado, y solo podrán ser sustituidas conforme al artículo 53 de esta ley. Las personas beneficiadas con una concesión de taxi que compren vehículos nuevos de tecnología limpia, quedan exentas totalmente del pago de aranceles y otros derechos de importación para la adquisición de vehículos nuevos eléctricos, de gas LP o con otra posibilidad de tecnología limpia, así como los destinados al transporte de discapacitados.

Sin embargo, como se verá más adelante, considerando la antigüedad de la flotilla, no parece que la exoneración antes mencionada sea utilizada por los concesionarios tan frecuentemente como la ley permite.

2. SeeTaxi

Por su parte el Reglamento a la Ley N° 7969 y sus reformas, sobre el régimen legal, técnico y operativo del servicio especial estable de taxi, en su artículo 4 establece que para el otorgamiento del permiso para operar el SEETAXI, el interesado debe presentar solicitud formal ante el Consejo de Transporte Público, para lo cual debe cumplir, en lo que interesa, con los siguientes requisitos:

- a) Solicitud presentada de manera personal dirigida al Consejo de Transporte Público que contenga el nombre y calidades del solicitante y las características de la unidad ofrecida para operar el servicio de SEETAXI. A la solicitud se le adjuntarán, además, los siguientes documentos:
 - a.1) Original y copia de la cédula de identidad, o en su defecto copia certificada por abogado.
 - a.2) Certificación de que se encuentra debidamente inscrito como trabajador independiente y al día con sus obligaciones en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
 - a.3) Certificación de estar inscrito como contribuyente en el Ministerio de Hacienda y de encontrarse al día con el pago del impuesto sobre la renta.
 - a.4) Certificación de la patente municipal correspondiente, de acuerdo con el Artículo 29 punto 2 inciso a) de la Ley N° 7969.
 - a.5) Certificación emitida por el Consejo de Seguridad Vial de estar al día con el pago de las infracciones de tránsito por violaciones a la Ley de Tránsito (Artículo 196 de Ley No 9078).
 - a.6) En la misma solicitud deberá indicar su compromiso formal de cumplir con las disposiciones de las Leyes N° 7969 y sus reformas, el presente reglamento y los acuerdos de la Junta Directiva del CTP aplicables al permiso de operación que se solicita, de mantener vigente la póliza de

seguro del vehículo y los documentos de circulación de la unidad durante todo el período que dure el permiso y de que los choferes que conducirán la unidad cumplirán con los requisitos de licencia C1 y el código de transporte público.

- a.7) Original y copia de los contratos o copia certificada notarialmente del contrato o los contratos suscritos con las personas, las instituciones o las empresas que harán uso de su servicio, ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 295 de la Ley General de la Administración Pública,
- a.8) Original y copia de la licencia C-1, o en su defecto copia certificada por Notario Público.
- a.9) Certificación del FODESAF de encontrarse al día en el pago de sus obligaciones con dicha institución.

b) Sobre el vehículo ofrecido para prestar el servicio, se debe aportar:

- b.1) Original y copia de la tarjeta de Inspección Técnica Vehicular, o en su defecto copia certificada por Notario Público.
- b.2) Certificación emitida por el Registro Nacional sobre la propiedad de la unidad automotora y demás características, unidad que debe estar inscrita en el Registro Nacional a nombre de la persona física propietaria, o aparecer como arrendada mediante arrendamiento financiero (leasing), los contratos de arrendamiento deben estar protocolizados ante Notario Público.
- b.3) Original y copia del Derecho de Circulación vigente de la unidad que prestará servicio, o en su defecto copia certificada por Notario Público.
- b.4) Original y copia de la póliza o póliza colectiva de seguros al día (desglose y recibo o en su defecto constancia), que cubra, como mínimo, "lesión y/o muerte de personas y daños causados a la propiedad de terceras personas", correspondientes a las coberturas A y C, o equivalentes cuyo plazo de vigencia sea conforme a la solicitud tramitada, según lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 9078 y 52 de la Ley 7969.

c) Demostrar que se dispone del perímetro de origen SEETAXI. Con tal fin deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- c.1) Indicar el nombre del propietario y datos de inscripción de propiedad del inmueble que será utilizado para este propósito, en la cual consten sus características básicas, como área, natur31e2a, situación y linderos
- c.2) Justificación del título habilitante que demuestre que cuenta con los derechos de uso y posesión para el fin deseado, para lo cual aportará original y copia de los contratos o certificada del contrato de arrendamiento u otro similar, de conformidad con el Artículo 295 de la Ley General de la Administración Pública con una vigencia mínima igual al plazo por el cual se solicita el permiso, si el solicitante no es el propietario del bien.

- c.3) Certificación del Plano catastrado de la Propiedad del espacio físico de las instalaciones donde se encuentra ubicado el perímetro de origen SEETAXI (estacionamientos y oficinas administrativas). El perímetro de origen deberá tener un área de tres metros por cinco metros como mínimo por unidad y acceso independiente a la vía pública. En caso de que varios permisionarios compartan un predio mediante el agrupamiento de permisionarios deberá respetarse esta proporción por vehículo.
- c.4) Certificación expedida por la Municipalidad del cantón al que se circunscribirá la actividad del solicitante, de que éste se encuentra al día en el pago de los impuestos municipales.

Los concesionarios o permisionarios de Seetaxi igualmente deben pagar el canon al CTP y efectuar la revisión técnica vehicular de manera semestral.

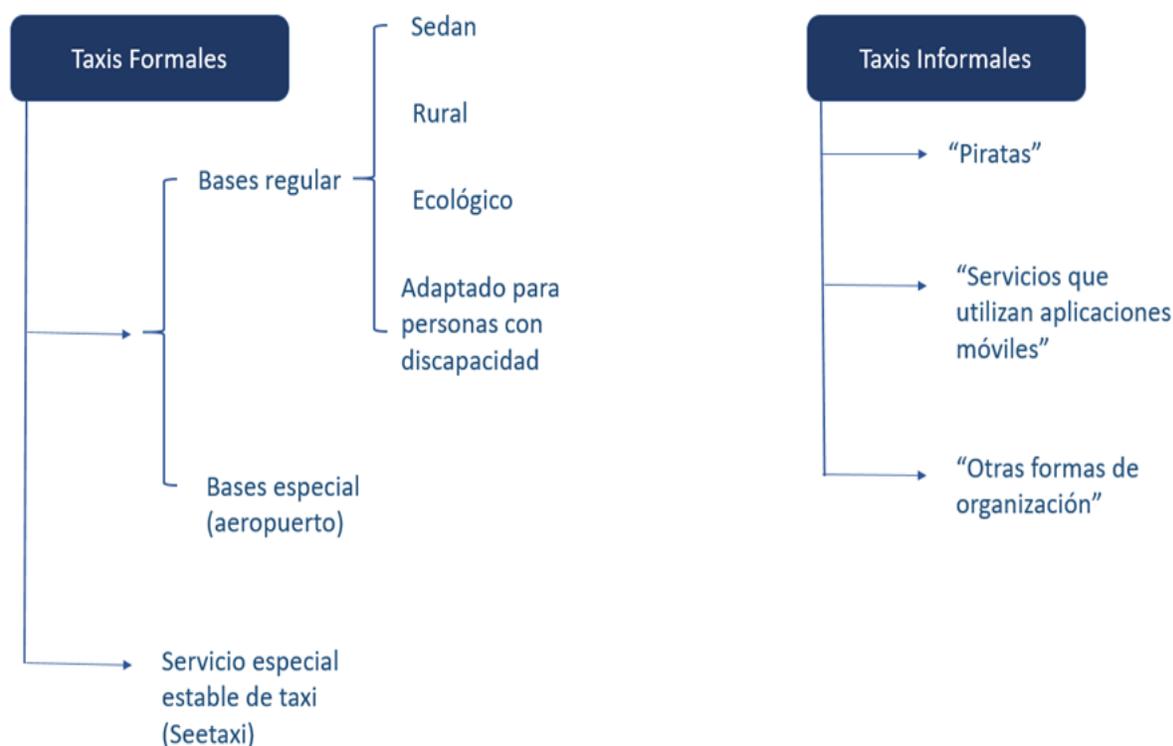
D. ESTRUCTURA DEL TRANSPORTE MODALIDAD TAXI EN COSTA RICA.

1. Oferta

En el año 2017 el Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE-UCR) aplicó una encuesta de campo a taxistas formales e informales, con el objetivo de determinar y analizar la estructura empresarial de los prestadores del servicio de taxi (operadores y empresas) y determinar y analizar las jornadas y tiempos de trabajo, carreras, duración media de los servicios realizados y kilómetros recorridos de los prestadores del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad taxi.

Dicho estudio se realizó bajo la contratación N°12-ARESEP-2015, y el mismo hace una recopilación bastante detallada de la oferta de taxis en el país, estableciendo la estructura de dicho mercado como sigue:

Ilustración 1. Estructura del mercado de taxis en Costa Rica

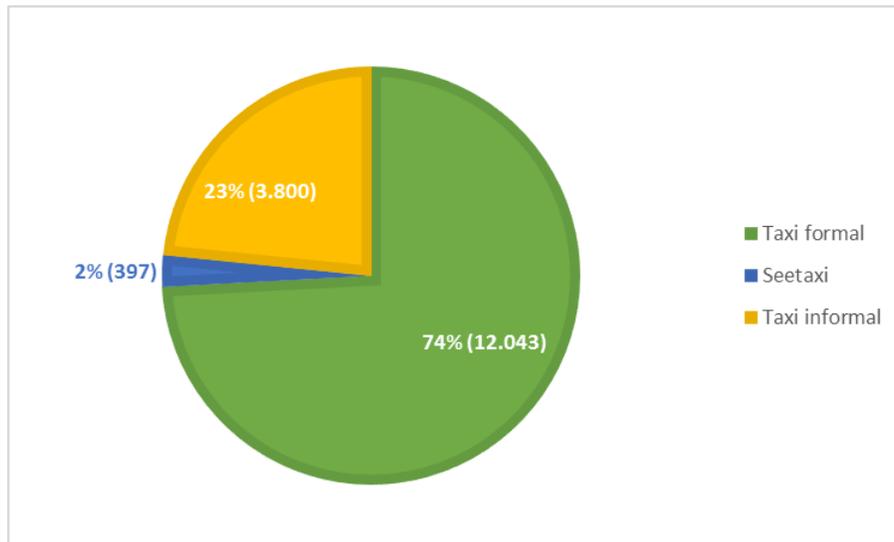


Fuente: IICE-UCR.

Tal como se muestra en la figura, sigue presentándose en el país, a pesar de los cambios normativos realizados, un segmento de transportistas que operan en la informalidad, que son llamados "taxistas piratas". Por otra parte, el estudio citado incluye como taxis informales los prestadores del servicio que utilizan las plataformas tecnológicas como intermediarias para el contacto con el usuario, (tipo Uber), denominación que no necesariamente se comparte, sin embargo, se toma para facilitar el análisis. Cabe indicar que esta modalidad será analizada más adelante.

Como puede observarse en la figura 1, la estructura del mercado de taxis en nuestro país está compuesta básicamente por dos bases de operación y el servicio Seetaxi. Según información que consta en la página web del Consejo de Transporte Público, la base de operación regular está compuesta principalmente por taxis tipo sedán, lo que se conoce comúnmente como "taxis rojos".

Gráfico 1. Costa Rica: Distribución de la oferta de taxis, según modalidad (a mayo 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de CTP.

El vehículo tipo **“Sedán”** se describe según Aresep como un vehículo urbano de 4 puertas y con capacidad mínima para cinco personas incluyendo al conductor, con una cilindrada mínima de 1.500 cc en caso de vehículo gasolina y 1.800 cc en caso de vehículo diésel. El vehículo **“rural”** es tipo “jeep”, denominado internacionalmente como “Sport Utility Vehicle” y “pick up” de carga liviana de doble cabina, con doble tracción o tracción sencilla. Deben ser aptos para su uso fuera de las carreteras pavimentadas, con un mínimo de tres puertas, con aros y llantas no menores a 35,5 cm (14 pulgadas), tracción en todos los ejes y con capacidad mínima de cinco personas incluyendo al conductor.

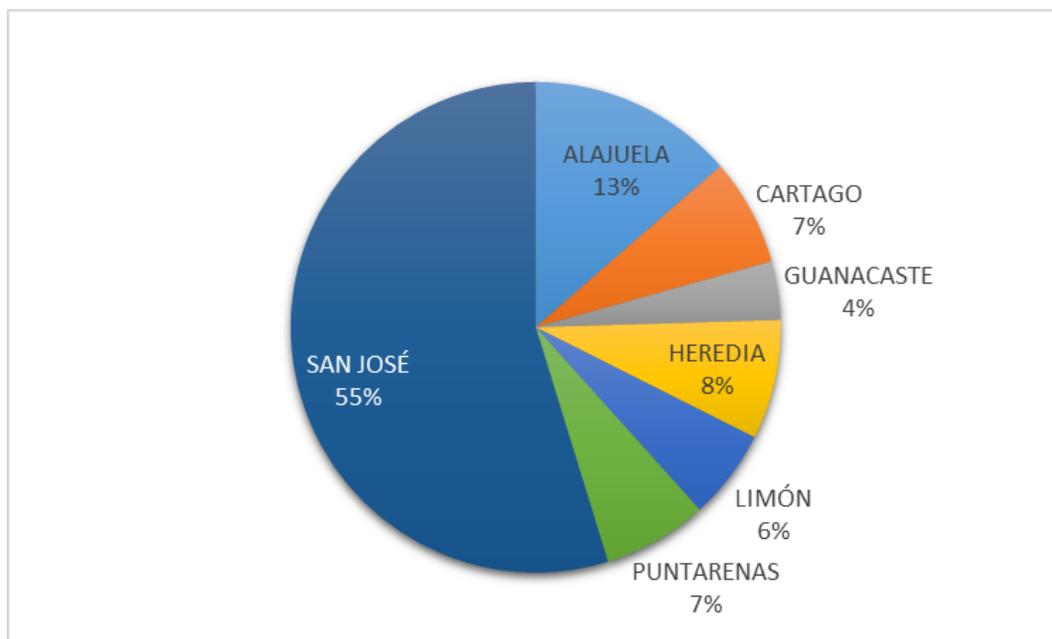
Por su parte, el vehículo **“ecológico”** cumple las especificaciones de los vehículos autorizados por el CTP que utilizan tecnologías limpias, como combustibles u otra fuente de energía amigable con el ambiente. Los vehículos taxi adaptados para personas con discapacidad, son de tipo rural o microbús (“Van”), con mecanismos e implementos mecánicos, electromecánicos o hidráulicos. El vehículo tipo **“microbús”** es un automóvil de cuatro puertas incluyendo puerta lateral y compuerta trasera, con capacidad para siete pasajeros, incluyendo al conductor, con una cilindrada mínima de 2.500 cc.

Con respecto al número de taxis informales, el estudio del IICE-UCR utiliza dos fuentes de referencia, a saber, los cálculos del MOPT en noviembre del 2015 y un estudio del PRUGAM del año 2008, por lo que aproximan que la proporción de taxis informales es de un 30% con respecto a los taxis formales. Sin embargo, actualmente ante la entrada de las plataformas tecnológicas para estos servicios, la realidad es un poco distinta, aunque de igual forma no es posible determinar exactamente a cuánto asciende el número de taxis informales.

En nota del periódico La Nación⁸, se estima que a tres años del arribo del servicio Uber, la oferta de conductores para trasladar pasajeros creció al menos 80% en el país. Se señala que la oferta pasó de 12.500 (taxistas rojos y Seetaxi) a 22.500 al sumarse 10.000 colaboradores de Uber a tiempo completo, sin contar a los taxistas informales de otras modalidades (piratas) que además ya existían antes del ingreso de Uber. Sobre la plataforma Uber y sus efectos en el país, se profundizará más adelante.

A nivel de provincia, el servicio de taxi se concentra en la GAM, principalmente en San José como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Costa Rica: Cantidad de placas de taxi por provincia. Julio 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de CTP.

Realizando un análisis del número de taxis por cada 1000 habitantes en las 7 provincias del país, para analizar el tema de la cobertura, vemos como para el caso de San José que es la que cuenta con un mayor número de placas de taxi en circulación, existen aproximadamente 4 taxis por cada mil habitantes. Estos valores no presentan variación considerable cuando se incorporan los taxis del servicio especial Seetaxi, prácticamente solo en Alajuela y Cartago se presenta un aumento en la oferta potencial.

⁸ Publicado el 15 de julio del 2018, disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/taxis-vs-uber-conductores-en-dos-bandos-sufren/GYBDINDZIVGKXGYWWGDTJQD72E/story/>

Tabla 1. Costa Rica: Cantidad de taxis por cada 1000 habitantes. Junio 2018⁹

<i>Provincia</i>	<i>Población</i>	<i>Oferta de taxis formales</i>	<i>Oferta (taxi formal + Seetaxi)</i>	<i>Taxis por cada 1000 habitantes</i>	<i>Taxis y Seetaxi por cada 1000 habitantes</i>
<i>San José</i>	<i>1 635 144</i>	<i>6 021</i>	<i>6 244</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Alajuela</i>	<i>1 002 917</i>	<i>1 494</i>	<i>1 544</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Cartago</i>	<i>533 795</i>	<i>778</i>	<i>818</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Heredia</i>	<i>512 172</i>	<i>867</i>	<i>916</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
<i>Guanacaste</i>	<i>382 821</i>	<i>424</i>	<i>441</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Puntarenas</i>	<i>486 763</i>	<i>757</i>	<i>769</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
<i>Limón</i>	<i>449 781</i>	<i>652</i>	<i>658</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Costa Rica</i>	<i>5 003 393</i>	<i>10 993</i>	<i>11 390</i>	<i>2</i>	<i>2</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC y CTP.

Es importante indicar que en este cuadro reúne la demanda potencial por servicios de taxi y la información que nos permite ver la oferta de taxis relacionada con la densidad de población de las distintas provincias. Según el IICE, este análisis de la cobertura del servicio formal de taxi por provincia muestra una mayor penetración en zonas urbanas, en especial dentro de la provincia de San José.

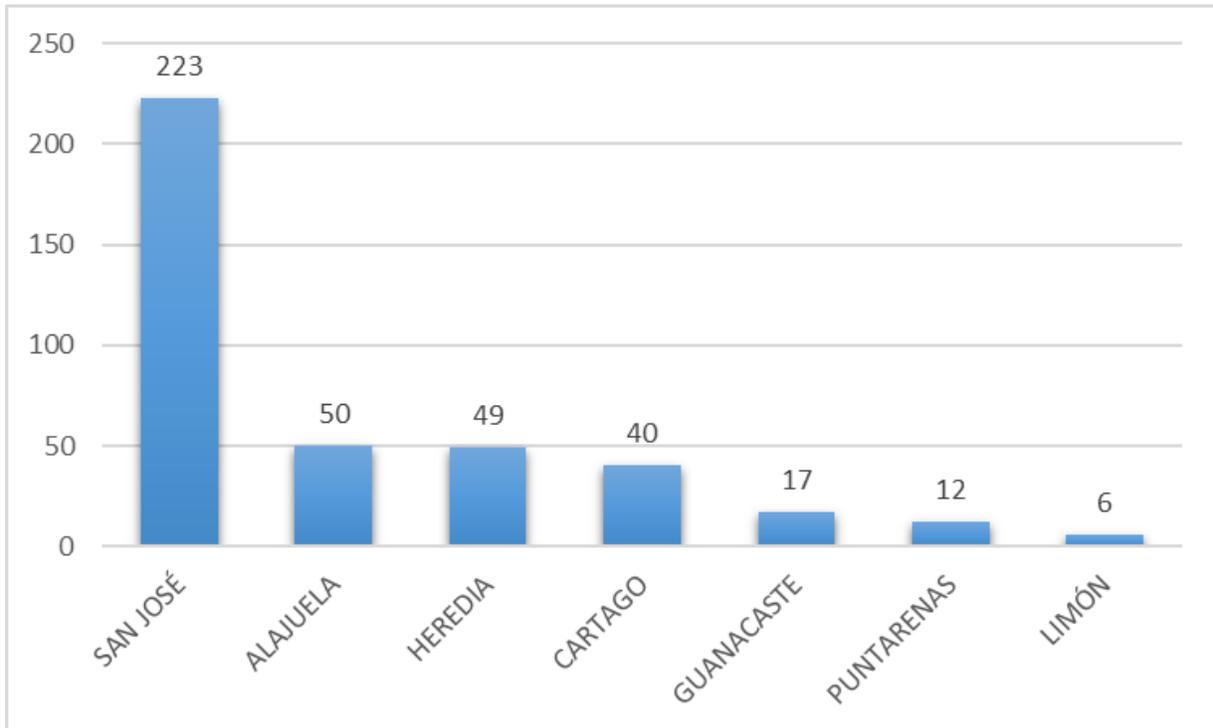
Este estudio señala que “(...) se podría pensar inicialmente que la oferta del servicio no se ajusta al tamaño de la población de las provincias; sin embargo, hay que tomar en consideración las dinámicas económicas y sociales de cada zona, las cuales definen gran parte de los viajes que hacen los usuarios; en otras palabras, **no es la cantidad de población la que define la oferta de taxis sino la demanda de servicios**. En este sentido se debe recordar que la GAM agrupa cerca del 60% del empleo del país y se mueven diariamente entre sus cantones cerca de 2 millones de personas, lo cual justifica de cierta forma, una mayor presencia per cápita de taxis en las provincias de esta región. (...)”. Estas afirmaciones revisten de especial interés para los reguladores, ya que representa un insumo a la hora de definir la cantidad de licencias a otorgar, así como, la zonificación de las mismas.

Con respecto a Seetaxi, en el portal de datos abiertos del CTP se contabilizan al 30 de junio del 2018, 397 permisos del servicio especial. La mayoría de éstos, se autorizaron en 2015 y se les prorrogó por 3 años, con vencimiento al 7 de julio del 2018. Estos permisos en algunos casos corresponden a porteadores que realizaron el trámite establecido en los transitorios de la Ley N° 8955, para poder entrar en la legalidad al

⁹ Para el cálculo de la población se utilizó la estimación del Instituto Costarricense de Estadística y Censos al 30 de mayo del 2018. La oferta de taxis se refiere a la cantidad de placas de taxi formales por base de operación regular (sedán, rural, ecológico y adaptado) y especial aeropuerto.

pasar su actividad de la esfera privada a la pública. La distribución por provincia del número de permisos de Seetaxi se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Costa Rica: Cantidad de permisos de Seetaxi por provincia. Julio 2018



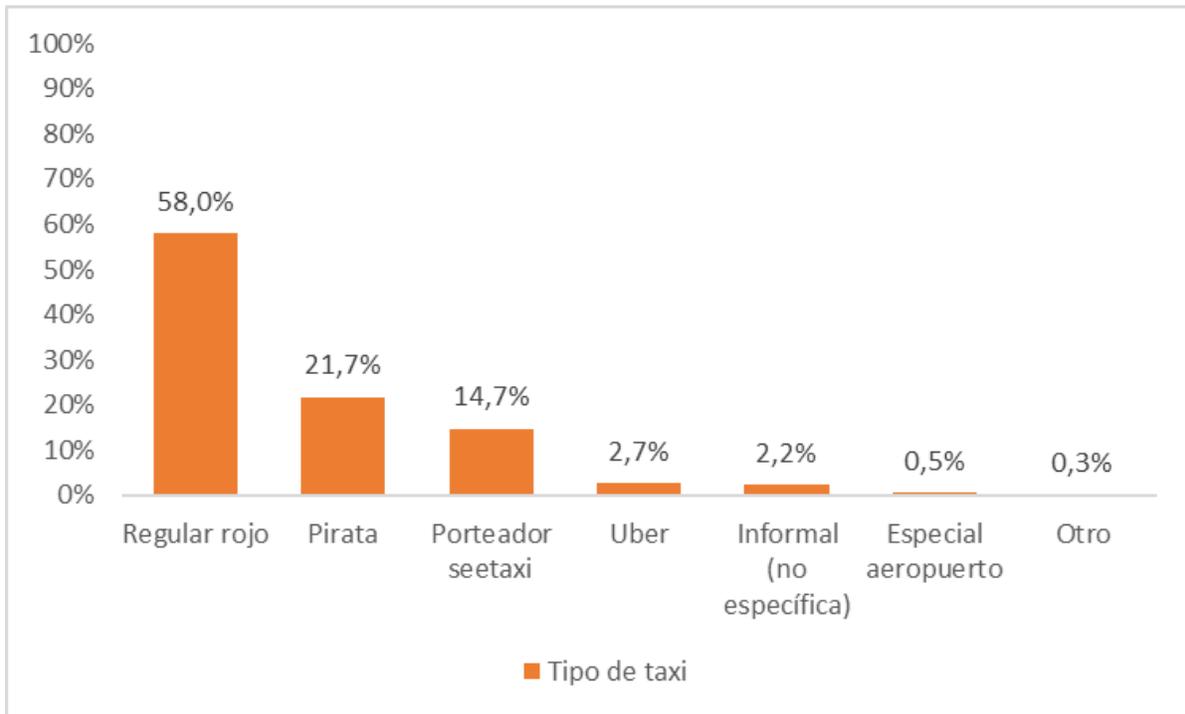
Fuente: Elaboración propia con datos de CTP.

2. Demanda

El estudio del IICE-UCR, realizó una estimación de la demanda por servicios de taxi y similares, para lo cual aplicó una encuesta telefónica a viviendas en el mes de abril del 2016¹⁰. En total se realizaron 4.382 encuestas en todo el territorio nacional. Los datos del estudio de demanda muestran que cerca del 23% de los entrevistados dijo utilizar el transporte de taxis. Además, el taxi regular de tipo sedán o taxi “rojo”, fue señalado como el más utilizado dentro de los servicios de transporte de personas modalidad taxi y similares, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

¹⁰ Se realizó un muestreo aleatorio donde el marco muestral eran todos los teléfonos fijos del país (585.363). IICE-UCR.

Gráfico 4. Demanda de taxi, según tipo de servicio. 2016

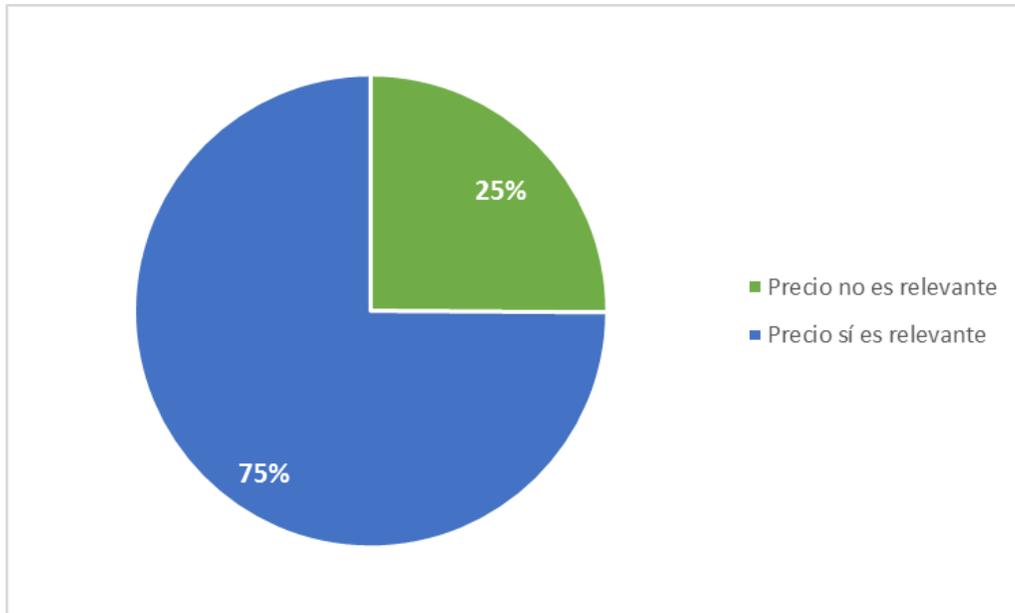


Fuente: Elaboración propia con datos del IICE-UCR.

Es importante resaltar que esta demanda constituye apenas una referencia y que la misma actualmente puede ser muy distinta en tanto las otras modalidades como Uber, han cobrado mayor importancia en el país. En el caso específico de Uber, Andrés Echandi el Gerente General de la empresa en Costa Rica, señala en información de nota periodística que, actualmente la plataforma cuenta con más de 800 mil socios usuarios.

Con la llegada de Uber al país, se presentan dos fenómenos en los consumidores, la sustitución del taxi rojo por Uber y la mayor utilización de este tipo de transporte en vez del automóvil particular. Si bien no es posible aún estimar en qué medida se han dado estos fenómenos, el estudio del IICE-UCR hace algunos hallazgos importantes en cuanto a las preferencias de los consumidores. Por ejemplo, en lo que respecta a las tarifas, la del taxi es considerada por los usuarios como un factor que influye en la decisión de utilizar dicho servicio, especialmente en la población con menor nivel educativo, ya que prefieren el uso de servicios informales en sus distintas modalidades, en razón del menor costo de sus tarifas.

Gráfico 5. Costa Rica: Relevancia del factor precio en la demanda por servicios de taxi, 2016.



Fuente: IICE-UCR.

Estas cifras pueden explicar en parte el boom en la demanda provocado por plataformas como Uber, que se instauran en un segmento de la población, con tarifas más bajas que los operadores tradicionales, sin embargo, el precio no es la única razón que motiva a los consumidores a elegir qué tipo de transporte utilizar, como veremos más adelante.

Por ejemplo, con respecto a los tiempos de espera, el estudio señala que para los usuarios el tiempo de espera para acceder al servicio es en la mayoría de los casos menor a 5 minutos (57,4%), seguido por el intervalo ubicado entre 5 y menos de 10 minutos (25,3%), por lo que este constituye un factor relevante que plataformas tecnológicas como Uber han logrado satisfacer a través de una aplicación.

Otro hallazgo importante del estudio del IICE, tiene que ver el posible efecto sustitución, mencionado anteriormente, que se produjo con la llegada de plataformas con Uber, al indicar que *“(...) los taxis informales junto con los porteadores satisfacen una demanda real que probablemente no podría ser satisfecha por los taxis formales rojos con la restricción en la asignación de placas vigente; a este fenómeno hay que sumarle la presencia de UBER en el sistema. Este aspecto se evidencia en el hecho de mantenerse los taxis informales dentro del mercado con jornadas laborales mayores a las 10 horas y con un promedio mayor a los 25 viajes diarios. (...)”*

III. RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA LEGISLACIÓN A LA MODALIDAD TAXI

Tal y como se indicó al inicio de este estudio, el mismo obedece a la *Recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados* de realizar revisiones de los regímenes regulatorios y de las exenciones de las leyes de prácticas comerciales restrictivas para considerar si las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a reglamentación, o aspectos particulares de las mismas, siguen siendo válidas en las condiciones contemporáneas.

A continuación, se analizan los principales aspectos de la Ley N° 8955 que desde el punto de vista de los principios de la regulación económica eficiente¹¹ y de la competencia, representan barreras de entrada u obstáculos que en lugar de solucionar los fallos de mercado que dieron lugar a la regulación, provocan ineficiencias y pérdida de bienestar general.

A. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE LICENCIAS

La limitación en el número de licencias es una de las principales restricciones impuestas en muchas de las regulaciones en materia de transporte público a nivel mundial (**ver apartado IV**). La misma obedece a externalidades y fallos de mercado tales como el congestionamiento vial, la contaminación y la productividad del sector aunado a la necesidad de garantizar un equilibrio económico a los taxistas con el fin de no llegar a excesos de oferta en determinadas regiones del país.

Generalmente, la teoría económica, así como los estudios sobre la regulación económica, señalan pros y contras de esta restricción. Entre los principales argumentos a favor podemos encontrar el tema del uso de la restricción de licencias para evitar una mayor **congestión** en la vía pública. Un mayor número de taxis (en cualquiera de sus modalidades) circulando, impone costos al resto de los usuarios de la vía pública y en el entendido de que ni los taxis ni el resto de modalidades de transporte pagan impuestos por congestionamiento, de no existir limitación en el número de licencias existiría un número de taxis y demás modalidades mayor al óptimo social¹² circulando.

Sin embargo, existen estudios y literatura económica que concluye que esta restricción de entrada puede no ser tan beneficiosa como parece, por ejemplo, Edelman y Geradin (2015) señalan que la demanda no satisfecha de servicios de taxi es cubierta, en una parte significativa, por el uso del vehículo particular, anulando el beneficio que se podría derivar de la limitación de los taxis a efectos de congestión.

Por otra parte, sin una adecuada planificación, la limitación del número de licencias podría reducir la cantidad de taxis en zonas y horarios en los que no existen problemas de congestión y donde podría ser

¹¹ Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (CNMC) los principios de **regulación económica eficiente** requieren que el establecimiento de una restricción a la competencia en la normativa se justifique en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación

¹² Desde el punto de vista de los postulados de la Economía del Bienestar.

más eficiente la circulación de un mayor número de vehículos. Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que el problema de la congestión no sólo tiene que ver con los taxis, el tema es bastante complejo y requiere principalmente de un análisis de ordenamiento vial.

Es por esta razón que la argumentación sobre la limitante en el número de licencias para reducir el problema, debe tomar también en cuenta el uso del vehículo privado por parte de las personas y la razón por la cual éstas no utilizan medios de transporte alternativos como el transporte colectivo, por ejemplo.

En la encuesta del Programa Estado de la Nación (PEN), el 59% de los usuarios entrevistados afirma estar dispuesto a utilizar transporte público, pero tiene limitaciones o simplemente no lo hace, por barreras con respecto a la calidad de las alternativas, por ejemplo, se extrae que el uso del transporte colectivo como medio principal (autobús o tren) aumentaría de 45% a 52% si los pasajeros tuvieran estaciones a menos de cinco cuadras de sus hogares, por citar una de las razones. Otros motivos son la poca frecuencia del servicio, la falta de conexiones directas, los largos tiempos de traslado, la necesidad de usar el automóvil para trabajar, la inseguridad, o bien que es más cómodo viajar en automóvil.

Ahora bien, específicamente con respecto a esta restricción, la Ley N° 8955 establece en su artículo 2, inciso b):

*“b) Las concesiones se otorgarán por base de operación, **según los criterios técnicos correspondientes**, por plazos prorrogables de diez años a solicitud de la persona concesionaria, previo cumplimiento de la licencia C-1 al día. El Consejo podrá autorizar la existencia de bases de operación especiales con fines turísticos, dependiendo de las características de la zona o del área geográfica, las cuales se determinarán mediante un reglamento especial, de acuerdo con los principios fundamentales de esta ley. (...)”* (El resaltado no corresponde al original)

Estos criterios técnicos fueron solicitados al CTP para este estudio, no obstante, la respuesta enviada el 10 de julio del 2018 (folio 187 del expediente público 073-17-EM), indica *“(...) En el caso de las concesiones para bases de operación regular y especial, no existen estudios técnicos, se adjudicaron las concesiones de base de operación regular y especial de Aeropuerto, al amparo del transitorio VI de la Ley N° 7969. (...)”*

El transitorio VI citado señala que:

“(...) TRANSITORIO VI.- Únicamente para el primer concurso posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, se pondrá a disposición la siguiente cantidad de concesiones por provincia: Alajuela, 1883; Heredia, 995; Guanacaste, 563; Limón, 890; San José, 7.464; Cartago, 940; Puntarenas, 940. La totalidad de estas concesiones administrativas serán adjudicadas de conformidad con el inciso d) del artículo 1) por base de operación, para lo cual el MOPT tendrá un plazo máximo de treinta días naturales para asignarlos. En el primer concurso, el Consejo de Transporte Público deberá asignar la totalidad de estas concesiones administrativas. Inmediatamente después de adjudicado

el primer concurso, el Consejo procederá a efectuar los estudios de demanda correspondientes, conforme a esta ley. (...)”

Esta es una falencia que tiene la actual ley y que amerita especial atención por los aspectos mencionados con respecto al congestionamiento vial y los otros problemas que trae consigo la falta de una adecuada planificación en materia de transporte público, principalmente en la GAM.

Ahora bien, en el caso de los permisos especiales de Seetaxi, se establece en la Ley N° 8955 lo siguiente:

“(...) TRANSITORIO II.-

Por tratarse el servicio especial estable de taxi de un servicio de carácter residual y limitado, en razón de que la prestación del servicio está dirigido a un grupo cerrado de personas, sin que existan estudios técnicos actualizados que permitan establecer o cuantificar la necesidad actual de este servicio especial, corresponderá al Consejo de Transporte Público, en razón de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad y necesidad, lo siguiente:

a) Establecer los requerimientos nacionales de transportación del servicio especial estable de taxi.

b) El porcentaje de unidades que se autoricen para la prestación del servicio especial nunca podrá llegar a equipararse a los autorizados para la prestación del servicio regular estable de taxi, por ser un mercado residual y limitado.

c) De esta valoración dependerá el número de permisos especiales que podrá otorgar el Consejo de Transporte Público, el cual será, para esta única vez, del treinta por ciento (30%) a nivel nacional de las concesiones autorizadas de taxis por el Consejo de Transporte Público.

(...)”

De igual forma, en la reforma introducida al artículo 29 de la Ley de Taxis, también se estableció, de manera expresa, que el porcentaje de permisos de Seetaxi, en atención a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, no puede superar el 3% de las concesiones de taxi por base de operación (artículo 29, inciso 2, acápite h).

Ante dicha limitación el legislador establece la obligación del Estado de garantizarle a los concesionarios de taxi el equilibrio económico financiero del contrato *“(...) evitando una competencia que pueda ser ruinosa, producto de una concurrencia de operadores en una zona determinada que pueda ser superior a la necesidad de esa demanda residual de la zona operacional donde se autorice la prestación del servicio, dado que cada zona presenta características diferentes entre una y otra, autorizando el número de permisos que considere necesarios. (...)*”

Estos porcentajes fueron claramente establecidos por una única vez hasta que el CTP realizara los estudios técnicos de oferta y demanda que los sustentaran. En criterio de la PGR C-078-2015 del 13 de abril del 2015, ante diversos cuestionamientos referidos a la razonabilidad y proporcionalidad de los porcentajes y transitorios establecidos en la Ley N° 8955, determinó en forma vinculante que el porcentaje de permisos para esta modalidad, no puede igualar ni mucho menos exceder la cantidad de concesiones de taxi por base de operación, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

De ahí que se reafirma un porcentaje máximo del 30% de las concesiones a nivel nacional y del 3% por base de operación, para los permisos de Seetaxi. Es por esta razón que, al momento de la consulta por parte de esta Comisión al CTP sobre la cantidad de permisos otorgados los últimos 5 años, el CTP indica que *“(...) Mediante artículo 7.8.2 de la Sesión ordinaria 37-2015 celebrada el día 01 de julio del 2015, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, autorizó la prórroga por esta única vez, por el plazo de tres años del Permiso Especial Estable de Taxi, Modalidad Automóvil, Sedán. (...)”*

Sin embargo, estos permisos aprobados en 2015 tienen fecha de vencimiento 7 de julio 2018, ante lo cual el CTP deberá establecer los nuevos porcentajes correspondientes con respecto al número de licencias de taxi, que se definan para el otorgamiento de los permisos de Seetaxi. Esta Comisión desconoce si el CTP ya ha analizado la posibilidad de realizar los estudios para determinar nuevos porcentajes o si se mantendrán los definidos en la Ley N° 8955, en tanto que éstos fueron dispuestos por una única vez con la condición de que el CTP realizara posteriormente los análisis respectivos.

La recomendación, como ya se indicó anteriormente, desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente, es que dichos porcentajes se establezcan teniendo en cuenta los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, además de las características propias de la demanda por este tipo de servicios y una adecuada planificación urbana, que no resulte en restricciones innecesarias a la competencia en perjuicio de los consumidores.

Con respecto a la externalidad negativa derivada de la contaminación causada por los taxis y demás modalidades, la justificación es similar a la de la congestión, referente a que un número mayor de taxis circulando generarán una mayor contaminación. No obstante, si bien este argumento no deja de tener razón, nuevamente el problema va aún más allá del transporte público y requiere analizar en general la flota vehicular que circula por el país, principalmente por la Gran Área Metropolitana (GAM).

Según el PEN la encuesta sobre percepciones que se adjuntó como aporte al último Informe Estado de la Nación, dio relevancia al tema del transporte, como complemento a los señalamientos del capítulo 4 de dicho Informe, en el cual se reporta que ese sector es el principal causante de emisiones contaminantes (que exhiben una tendencia creciente) y el mayor consumidor de energía en Costa Rica (PEN, 2017).

Aunque la mayoría de las personas reconoce que quemar combustible para el transporte genera fuertes impactos en diversos ámbitos e influye de manera directa en el cambio climático, varios estudios (PEN, 2015 y 2016; Mezger, 2016) demuestran que el modelo urbano no planificado de la GAM y las ciudades intermedias, así como la cultura nacional en materia de movilidad, tienen elevados costos ambientales, sociales y económicos. El desorden urbano y territorial que se ha analizado en diversos Informes, ha favorecido elevados niveles de consumo y dependencia de los hidrocarburos, con fuertes impactos en el medio y pocas señales de cambio.

En la encuesta del PEN, llama la atención que, al consultar sobre los medios más utilizados para movilizarse, el 47% de las personas entrevistadas mencionó el autobús y el 25% el vehículo particular. En los hogares que cuentan con vehículo propio, este es el principal medio de movilización para la mitad de ellos, modalidades como el taxi y el transporte informal se emplean de manera esporádica, y el tren tampoco es la opción preferida para un porcentaje significativo de personas.

Aunque la proporción que viaja en autobús es la más grande del total de entrevistados, una de cada cuatro personas tiene como patrón dominante el uso del vehículo privado, lo cual es consecuente con el crecimiento del parque automotor (un 7,4% en 2017), el cual genera congestión y altas emisiones, en un modelo de ciudad distante y desconectado, que obliga a recorrer muchos kilómetros al año (PEN, 2017).

Sin embargo, estudios a nivel internacional han señalado que, un efecto para los consumidores de la restricción a la oferta y, por tanto, de una menor competencia, puede ser la menor calidad en la prestación del servicio. La entrada de nuevos operadores a menudo genera incentivos para que los oferentes realicen un servicio diferenciado de su competencia mediante, entre otros factores, la calidad de su oferta.

Especialmente en presencia de nuevas herramientas que eliminan los fallos de información en el mercado, como los sistemas de reputación online. Al eliminarse esta presión competitiva, la calidad media del servicio tiende a equipararse en unos estándares inferiores a los que se ofrecerían de darse competencia en el mercado (CNMC, 2016). Si bien suele existir un *trade-off* entre restricciones de cantidad y/o de calidad, las primeras usualmente resultan más fáciles de manejar desde una perspectiva regulatoria.

Finalmente, el estudio del IICE en sus recomendaciones señala la importancia para ARESEP de *“(...) tomar en consideración la oferta formal e informal de taxis en el mercado con el fin de evaluar en conjunto con las autoridades pertinentes cuál sería la cantidad óptima de taxis formales que debería operar, dentro del modelo vigente de regulación. (...)”*

Esta recomendación va en línea con los objetivos de este estudio, ya que independientemente del modelo regulatorio que se escoja, restricciones cuantitativas de la oferta deben estar diseñadas para que los beneficios de renta económica resultantes, le lleguen tanto a los conductores como a los usuarios del servicio.

La Comisión Nacional de Mercados y Competencia de España señala que los problemas derivados de dicha restricción, se pueden en parte solventar limitando la vigencia de las licencias, rematándolas regularmente, o requiriendo que los dueños de las licencias sean propietarios-operadores. Sin embargo, dicha autoridad sostiene la tesis de que las restricciones cuantitativas de la oferta generalmente generan incentivos para buscar rentas a quienes están dentro del sistema y para ofrecer servicios “informales” a quienes quedan fuera por la restricción cuantitativa o cuota.

Por otro lado, el estudio del IICE-UCR, en sus recomendaciones señala que, dado que la oferta de taxis también está configurada por otros factores como la presencia de sustitutos –perfectos o imperfectos- por zonas (terminales de buses, zonas costeras, supermercados, barrios marginales y problemáticos, ferias, etc.), el transporte público, el tren y los oferentes privados, un enfoque restrictivo en el otorgamiento de licencias puede *“(…) estar conduciendo a los usuarios a emplear estos sistemas en detrimento del servicio de taxi formal, aspecto que se considera la ARESEP debe tomar en cuenta. (...)”*

B. RESTRICCIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA LICENCIA.

Esta es una de las restricciones más cuestionadas y que a su vez está incluida en muchas legislaciones sobre transporte público. Según la Ley Nº 8955, para brindar el servicio de transporte automotor remunerado de personas en modalidad taxi, no sólo se requiere una concesión, sino que además dicha concesión sólo podrá ser explotada en las llamadas bases de operación debidamente autorizadas.

Las **“Bases de operación”** las define la ley como la zona o área geográfica del territorio costarricense donde el Consejo autoriza la operación del servicio de un taxi autorizado. También se encuentra la **“Base de operación especial”**, la cual consiste en la zona o área geográfica en los puertos, aeropuertos y otros sitios con fines de interés turístico, donde el Consejo autoriza la operación de taxis sujetos a reglamentación especial.

La principal razón para establecer una limitante geográfica según la ley, tiene que ver con que *“(…) El Estado está en la obligación de garantizarles el equilibrio económico y financiero del contrato a las personas concesionarias, evitando una competencia que pueda ser ruinosa, producto de una concurrencia de operadores en una zona determinada que pueda ser superior a la necesidad de esa demanda residual de la zona operacional donde se autorice la prestación del servicio, dado que cada zona presenta características diferentes entre una y otra, autorizando el número de permisos que considere necesarios. (...)”*

En este aspecto coinciden tanto el taxi como el Seetaxi, ambos se deben brindar por zonas o áreas geográficas determinadas. Las concesiones de taxis se otorgan por bases de operación, previamente delimitadas por el CTP y en las cuales se limita el número de operadores de acuerdo con los criterios técnicos y las necesidades de transporte de cada área. Por su parte, en el caso de Seetaxi los permisionarios

están limitados a prestar el servicio dentro de un área geográfica que se determinará en razón de la patente autorizada.

Esto significa que el taxi puede ofrecer el servicio a las personas que lo requieran dentro de su área aún si el viaje finaliza en otra zona, sin embargo, debe regresar a su base de operación sin cliente, ya que no puede ofrecer el servicio en el lugar de destino del cliente.

A nivel mundial, la expedición de licencias de taxi es facultad de los gobiernos locales, municipios o comunidades autónomas, la legislación nacional así lo estipula, esta exigencia de no poder circular por un área geográfica mayor, elimina la posibilidad de que los oferentes aprovechen las economías de escala que ofrece un mayor mercado al poder operar en un mayor número de municipios, lo que llevaría a realizar un uso económicamente más eficiente de los vehículos, reduciendo los costes asociados a la operación y a la gestión de la actividad (CNMC, 2016)

Nuevamente, estas restricciones deben estar fundamentadas en estudios técnicos y además deben revisarse con el tiempo para valorar si los fallos de mercado que se pretendía pudieran resolver, han logrado su cometido o si más bien constituyen restricciones innecesarias para el desempeño del servicio de taxi.

C. ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS REGULADAS.

Tradicionalmente, el establecimiento de tarifas reguladas se ha justificado por la existencia de costes de búsqueda e información asimétrica y el mayor poder de negociación del conductor frente a los consumidores (CNMC, 2016). Estos fallos se dan principalmente en la búsqueda de taxis en la calle, ya que es prácticamente imposible para un usuario, comparar el precio de los taxis que circulan por la calle.

El problema de costos de búsqueda representa uno de los mayores fallos de mercado presentes en el sector de los taxis que circulan por la vía pública; representan costos de transacción elevados en términos de tiempo. En el caso de las paradas de taxi y la contratación por vía telefónica, la información asimétrica se presenta en menor medida ya que facilitan la búsqueda eficiente por parte del usuario, comparando los precios entre los taxis que se encuentren en una misma parada o entre distintas compañías de contratación telefónica (CNMC, 2016).

Ahora bien, con la aparición de nuevas tecnologías en forma de aplicaciones móviles, sistemas de reputación y nuevas formas de contratación que permiten buscar y contratar en tiempo real servicios de transporte, los costos de búsqueda se han reducido, así como los problemas de información asimétrica y, por tanto, el poder de negociación de los taxis, especialmente en el caso de la contratación de un taxi en la calle, haciendo posible una comparación eficiente de precios entre las posibles ofertas de servicios de transporte por vehículos.

En nuestro país, la regulación tarifaria le corresponde a la Aresep según artículo 6 inciso d) de la Ley Nº 7593, “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos” (9 de agosto de 1996). En un inicio la Ley Nº 3503, “Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores” había establecido que dichas tarifas serían fijadas por el MOPT, pero con la promulgación de la Ley de Aresep, esta institución asumió la potestad de aprobar o improbar las fijaciones tarifarias realizadas por la Comisión Técnica, siempre utilizando el modelo del MOPT.

Sin embargo, con la Ley Nº 7969, “Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi” (diciembre de 1999), se sustituye la Comisión Técnica del Transporte, que era la que definía el modelo econométrico utilizado para la fijación tarifaria, por el Consejo de Transporte Público (CTP), nueva figura jurídica responsable de solicitar la aprobación de las tarifas ante Aresep.

Ahora bien, las fijaciones tarifarias podrán darse de acuerdo con dos procedimientos establecidos en la Ley Nº 7593, a saber, las fijaciones ordinarias y las extraordinarias. Las primeras contemplan factores de costo e inversión, mientras que las extraordinarias tienen su origen en las posibles variaciones que se puedan dar en el entorno económico, así como en los casos en los que se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste, según el artículo 30.

Según la información aportada por Aresep (Folio 25) la metodología vigente, establecida mediante resolución RRG-4199-2004, *“(…) especifica que el modelo y la estructura tarifaria para una base de operación especial es el mismo que se aplica para las otras bases de operación regular, sin embargo, presenta diferencias en los indicadores operativos que se utilizan para su cálculo, así como los tipos de vehículos que operan cada base, por lo que las tarifas son fijadas de forma separada. (...)”*

Las tarifas que calcula el modelo de regulación son:

1. Tarifa banderazo –Tba-: Componente por solicitar y recibir el servicio. Inicia desde que el conductor activa el taxímetro, el cual indicará el monto a pagar por una distancia equivalente al primer kilómetro, la cual se mantendrá en la pantalla del taxímetro hasta que se den las siguientes situaciones:
 - i) Si el taxi se encuentra en movimiento, hasta el momento en que las ruedas del vehículo giren el equivalente a un kilómetro, el taxímetro marcará un monto mayor.
 - ii) Si el taxi inicia el servicio, pero por alguna razón no avanza (las ruedas no giran), el taxímetro marcará un monto mayor al banderazo después de transcurrido el tiempo inicial programado para el banderazo.
2. Tarifa variable –Tvd-: Componente por los kilómetros recorridos por encima del primer kilómetro.

3. Tarifa por espera –Te-: Componente por espera, el cual se refiere a la hora o fracción de espera, no al tiempo por demora. Aplica solo cuando el operador espera al usuario con el motor del vehículo apagado.
4. Tarifa por demora –Td-: Componente por tiempo, se activa cuando por condiciones de operación de las vías, el vehículo se desplaza a una velocidad menor a la velocidad frontera. Cuando esta modalidad se activa, el taxímetro no acumula la tarifa por distancia o kilómetros recorridos; es decir, la aplicación de estas tarifas no es simultánea, sino excluyente.

La tarifa total del servicio de taxis tiene la siguiente estructura:

$$T = \left[\begin{array}{l} =Tba + Tvd \\ =Tba + Td \end{array} \right]$$

Donde:

T= Tarifa total a pagar por el servicio

Tba= Banderazo (tarifa plana mayor)

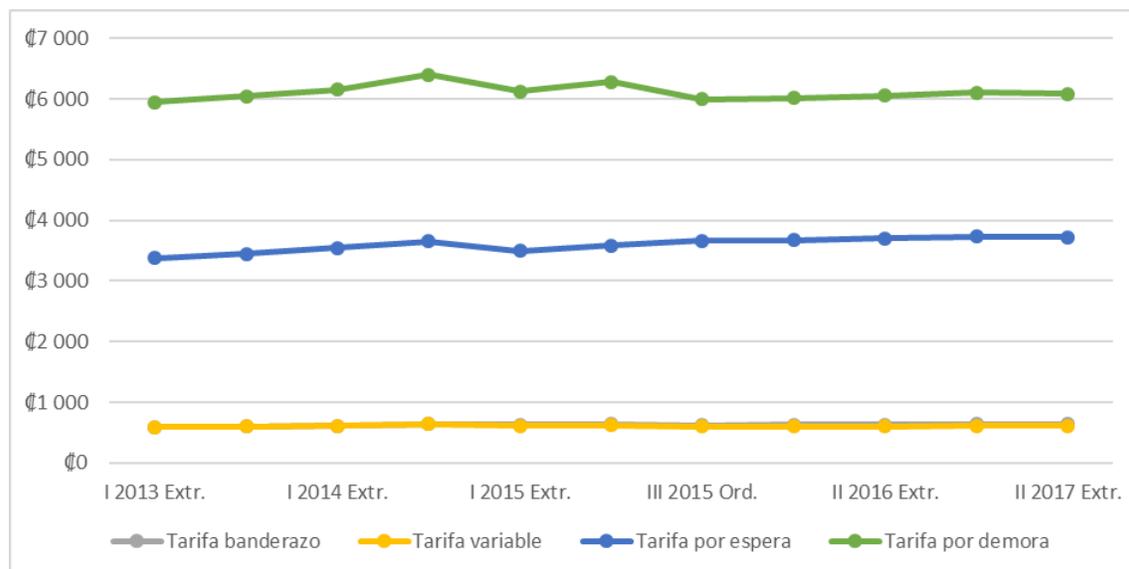
Tvd= Tarifa variable por distancia

Td= Tarifa por demora

La primera ecuación se aplica cuando el vehículo taxi se desplaza a una velocidad mayor a la de frontera; cuando no se cumple esta condición, aplica la ecuación con tarifa por demora o Td. La aplicación de estas tarifas no es simultánea, sino excluyente. La función de la tarifa (T) es linealmente homogénea respecto a las variables que la determinan. Esto lo que quiere decir, es que los factores contenidos en ella varían en la misma proporción que lo hacen los factores que contiene.

Como se puede explicar en el siguiente gráfico, las tarifas se han mantenido relativamente estables para el periodo 2013-2017, las tarifas por demora y espera se mantienen por encima de las de banderazo y variable, por cuestiones propias del modelo econométrico y la fórmula empleada para calcularlas.

Gráfico 6. Costa Rica: Tarifas de taxi para el período 2013¹³



Fuente: Elaboración propia con datos de Aresep.

Con respecto a las tarifas, esta Comisión considera que el análisis debe ir más allá de la discusión sobre si lo correcto es regular a través de la fijación tarifaria o no, esto porque, al igual que muchas de las restricciones impuestas por la legislación que se mencionan en este apartado, dependen del contexto bajo el cual se analizan y si bien pueden resultar beneficiosas en algunos casos y para algunos países, esto no es una receta que se pueda aplicar por igual a todos.

Por ejemplo, resulta de suma importancia el análisis realizado por el IICE-UCR referente al modelo tarifario, según el cual *“(...) uno de los hallazgos más relevantes es que la tarifa del taxi es considerada por los usuarios como un factor que influye en la decisión de usar el servicio, especialmente en la población con menor nivel educativo, ya que prefieren el uso de servicios informales en sus distintas modalidades, en razón del menor costo de sus tarifas. Esta situación representa un factor determinante para el incremento observado en la demanda de estos servicios. (...)”*

De ahí que el IICE-UCR, procedió a realizar una revisión de los parámetros operativos reales de la actividad (valor promedio) y también actualizó variables del modelo como el precio de activos fijos (vehículos nuevos, para cada tipo de taxi, taxímetro y radio de comunicación), precio de repuestos y servicios de mantenimiento, precios de llantas, lubricantes y precio de uniformes. De estas estimaciones se desprenden unas recomendaciones que ésta Comisión considera, deben ser de acatamiento obligatorio por parte de Aresep, como, por ejemplo, el cambio en la velocidad frontera, la cual corresponde a la velocidad a la que se recorre el primer kilómetro del banderazo.

¹³ En este caso, la tarifa banderazo es la misma que la variable.

En Costa Rica esta velocidad es de 10 km/h, suponiendo que para recorrer un kilómetro en taxi se necesita de un tiempo de 6 minutos. Según el IICE-UCR, se parte de que este valor *“(...) es un supuesto ya que no se encontraron estudios formales de medición de la velocidad que permitan dar sustento al dato. Por este motivo **la definición de la velocidad frontera en el país no es derivada de ningún estudio o modelo, sino un valor recomendado por criterio de experto. (...)**”*

El estudio realiza una comparación con otros países o ciudades con un grado de urbanización mayor, concluyendo que la velocidad frontera utilizada en Costa Rica es relativamente baja. En Buenos Aires por ejemplo es de 12km/h, en Barcelona de 17,92 km/h para horario diurno y de 18,03 km/h para horario nocturno, Madrid 19km/h, por su parte, Colombia definió 29km/h en zonas urbanas y 14,1km/h en zonas interurbanas y Ecuador de 12km/h.

La actualización en esta variable es necesaria, por los cambios que ha experimentado la GAM en las últimas décadas, además el IICE-UCR indica que en esta área las velocidades en kilómetros por hora varían considerablemente dependiendo del origen y el destino, por lo que la nueva velocidad frontera que se estima en el estudio, provino de un escenario con la mayor congestión vial. Este escenario estima la menor velocidad para recorrer el primer kilómetro que un taxista puede afrontar en la región de mayor tránsito del país (la GAM) y en las horas más congestionadas de la mañana (5 a.m. a 9 a.m.) y tarde (4 p.m. a 8 p.m.) de 12 kilómetros por hora, en un promedio de 5 minutos.

Por ser éste el escenario de menor velocidad, se consideró en el estudio como el valor más adecuado de velocidad frontera. Dado que el valor establecido actualmente en el modelo no parte de ningún estudio técnico que lo respalde, el IICE-UCR recomienda valorar las diferentes velocidades encontradas en su estudio como parámetros para validar el dato actual de 10 km/h, partiendo de una propuesta de 12 km/h.

Por otra parte, con respecto a los parámetros operativos, dado que éstos tienen un efecto muy importante sobre la tarifa por la estructura de la fórmula, el estudio procedió a realizar un análisis de la sensibilidad de la tarifa plana en el caso de: los parámetros operativos, los insumos, los repuestos, ante cambios en las frecuencias de cambio (parámetros); a sensibilizar el gasto en repuestos ante: cambios en las frecuencias de cambios (parámetros), cambios en los precios; la sensibilidad de los gastos en llantas y lubricantes; sensibilidades de modelos de otros países, sensibilidad a los cambios en las frecuencias, sensibilidad a los cambios en los precios.

Los resultados de este análisis muestran que algunos valores han cambiado en el tiempo, específicamente, el IICE-UCR concluye que *“(...) Varias de las agencias consultadas indican que algunos modelos de taxis ya no existen en el mercado, otros han cambiado la tecnología y otros ya no se traen para ser utilizados como taxis. Estos cambios deben ser analizados a la luz del modelo tarifario y verificar que no afecten considerablemente la estructura de las empresas representativas ya que podrían estar subestimando o sobre estimando los precios y frecuencias de cambio de los parámetros del modelo. (...)*”

De las estimaciones realizadas por Aresep, principalmente, del análisis de sensibilidad sobre las tarifas, se desprende que, en caso de sustituir los parámetros vigentes por los actuales, la tarifa plana experimentaría un incremento, lo cual debe analizarse a la luz de lo expresado anteriormente, en tanto para los usuarios el precio es un factor determinante a la hora de decidirse por una modalidad de transporte.

D. REQUISITOS DE CALIDAD Y SEGURIDAD.

Como se indicó anteriormente, una de las razones para regular el transporte remunerado de personas modalidad taxi, tiene que ver con la existencia de información asimétrica entre usuario y conductor; parte de las asimetrías existentes tiene que ver con la seguridad y la calidad en la prestación del servicio. De ahí que la regulación establece ciertos requisitos de calidad y seguridad, con el propósito de garantizar un estándar en la prestación del servicio, que brinde confianza al usuario.

En lo referente a la calidad, plataformas como Uber, emplean actualmente sistemas de reputación que permiten inmediatamente después de haber utilizado un servicio, calificar el mismo en cuanto a las características del conductor y del vehículo que son perceptibles a simple vista, entre ellas la limpieza, uso del aire acondicionado, comodidad del vehículo, conocimiento de la ciudad, trato del conductor, modo de conducción, etc. También a través de estos sistemas es posible conocer la calificación que posee el conductor, producto de su historial de viajes y calificaciones previas.

Estos sistemas han intentado solventar el problema de las asimetrías de información presentes en sectores como el transporte y alojamiento, no obstante, existen otros elementos relacionados con características no perceptibles para el usuario, como por ejemplo especificaciones técnicas del vehículo, para los cuales los sistemas de reputación no necesariamente resultan funcionales. Por esta razón es que se introducen en la regulación, requisitos como las inspecciones técnicas de rutina, cuyo objetivo es garantizar a los usuarios seguridad tanto de conductores como de vehículos. Las plataformas como Uber han incorporado estos aspectos como parte de los requisitos para formar parte de la comunidad de conductores.

Ahora bien, resulta interesante analizar qué tan excesivas pueden ser estas regulaciones y también su grado de efectividad para reducir las asimetrías para el caso costarricense. En nuestro país, la Ley Nº 7969 contempla diversos requerimientos tanto para taxis como para Seetaxi, por ejemplo, para taxis se regula al menos el color y los demás distintivos externos o internos, así como las características técnicas de funcionamiento, el modelo y la modalidad de equipo que asegure al usuario la aplicación debida del régimen tarifario vigente. Dentro de las regulaciones de calidad y seguridad más relevantes están las siguientes:

- 1. Jornada laboral mínima de 8 horas diarias.** Este requerimiento se presenta en el caso de las Bases de Operación Regular (taxi) y Especial (aeropuerto), solicitándole al conductor, comprometerse mediante declaración jurada, **a conducir personalmente, al menos durante una jornada de ocho horas diarias**, el vehículo amparado por la concesión.

Con este factor existen dos cuestiones importantes, la primera que tiene que ver con el tema de los horarios y el régimen de descanso en el sector, los cuales tienen el objetivo de garantizar la seguridad en la conducción, tanto para los usuarios como para los choferes. Como ya se indicó, al chofer se le exige conducir personalmente al menos 8 horas diarias, sin embargo, sobre este aspecto se han pronunciado distintas autoridades a nivel internacional, estableciendo que, si los límites de horas se refieren explícitamente al tiempo de conducción, jornadas muy extenuantes podrían ir contra Derecho por afectar a la seguridad del tráfico.

No obstante, si la jornada se refiere a un máximo de horas de servicio de una licencia (pudiendo utilizar un mismo vehículo con varios choferes), hay que justificar si eso representaría una mejora del servicio en función de la demanda. Esto por cuanto, no hay inconveniente en que un taxi esté habilitado las 24 horas del día siempre y cuando lo haga con diferentes conductores, sin embargo, resulta difícil comprobar cuánto lleva al volante un mismo taxista.

El problema, como ya se mencionó, radica en que, si es el mismo chofer el que conduce por más de 12 horas diarias, esto podría afectar la seguridad puesto que se presentaría un factor de agotamiento que puede desencadenar eventos como accidentes y demás.

El segundo aspecto relacionado con este tema es el hecho de que la jornada es un parámetro del modelo tarifario, definiéndose como la cantidad promedio de horas laboradas **por la unidad de taxi**, en las diferentes jornadas laborales que un mismo vehículo podría cumplir, mediante el concurso de varios conductores.

El modelo ordinario determina las tarifas para la industria a partir de una empresa representativa, por lo que se asume como valor mínimo un chofer que labora 8 horas diarias y máximo 3 choferes que de igual manera laboran 8 horas diarias. Sin embargo, la encuesta de campo realizada por el IICE-UCR, estimó que la oferta del servicio de taxis tanto formal como informal, labora en un horario promedio superior a las 12 horas diarias.

El valor más alto se presenta dentro de los Seetaxi que en promedio trabajan 13 horas y el menor valor entre los taxistas del aeropuerto, con 10 horas de trabajo al día. Lo que no es posible determinar, es si la jornada la cumple un solo chofer o hay cambio de turno que permita descanso a éstos.

- 2. Inspección Vehicular (IVE):** La Ley N° 7331, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, establece que la inspección técnica o comúnmente denominada Revisión Técnica Vehicular, debe realizarse cada seis meses, en el caso de vehículos automotores dedicados al servicio público de transporte remunerado de personas.

Sin embargo, como lo ha indicado la CNMC, cabría cuestionarse cuáles son las razones para el establecimiento de una periodicidad distinta a la de otros vehículos de similares características que circulan por la vía pública, incluso con una periodicidad equivalente a la de los taxis.

Por ejemplo, los taxistas se han pronunciado sobre la disparidad que podría existir al considerarse a los servicios que presta la plataforma Uber como sustitutos del transporte remunerado de personas; ya que para poder formar parte de la sociedad de autoabastecimiento de Uber, uno de los requisitos es que el o los vehículos se encuentren al día con los requerimientos de la Ley Nº 7331 entre ellos, contar con Revisión Técnica Vehicular al día, pero 1 vez al año, en el entendido de que el automóvil en estos casos, es de uso personal y privado.

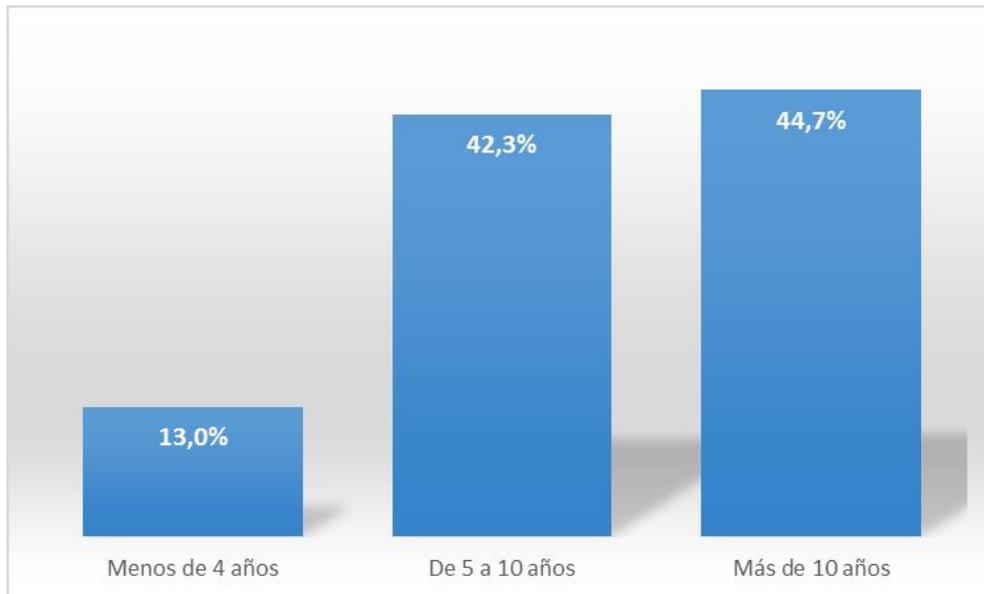
- 3. Antigüedad de la flota:** Otro requerimiento establecido en el Reglamento de Características y Condiciones Generales de los vehículos taxi y que tiene que ver con la seguridad y la calidad, es la antigüedad de la flota, la cual, se establece en 6 años para la modalidad taxi Base Especial Aeropuerto, y en menos de 15 años para la modalidad taxi Base Regular.

La cuestión de la antigüedad de la flota resulta preocupante, ya que no sólo es un requisito estipulado en la ley por cuestiones de seguridad y ambientales, sino que también forma parte del modelo tarifario, el cual está diseñado para que los taxistas realicen cambio de unidad cada 4 años. De ahí que cabe destacar la recomendación del IICE-UCR en este sentido:

“(...) Es importante que ARESEP considere las implicaciones de una oferta de taxis con una antigüedad del vehículo alta (superior a 10 años) principalmente el efecto que está teniendo en la calidad del servicio, la frecuencia de cambio de repuestos y los parámetros operativos. En línea con lo anterior, es importante que exista alguna forma de control de calidad tanto sobre los vehículos como sobre los conductores. Los conductores competentes ayudan a asegurar la seguridad pública. La transparencia en la industria limita hasta dónde se puede obtener rentabilidad a partir de recortar los estándares por debajo de un mínimo definido. (...)”

El instituto estimó que, si se toma toda la oferta completa de taxis formales base regular y base especial del aeropuerto se tiene que la antigüedad promedio de la flota es de 11,3 años, el 50% de los taxis se encuentra por encima de los 12 años y la edad más común de los vehículos es de 15 años. Sin embargo, dado que en el modelo de fijación tarifaria se estipula un cambio de unidad cada 4 años, una concentración de unidades de tal antigüedad, en circulación, amerita una revisión de los parámetros del modelo. En el siguiente gráfico se puede apreciar como para el caso de los vehículos tipo sedán, la mayoría de la flota supera los 10 años de antigüedad.

Gráfico 7. Costa Rica: Antigüedad de la flota vehicular de taxis tipo sedán, 2015



Fuente: IICE-UCR.

4. **Póliza de seguros.** Según la legislación costarricense, los concesionarios para la prestación del servicio público en la modalidad de taxi están obligados a obtener, previo al funcionamiento y la operación, una **póliza** que cubra, íntegramente, su responsabilidad civil por lesión o muerte de terceros y por daños a la propiedad de éstos, así como a mantenerla vigente durante todo el período del contrato de concesión.

En estudio tarifario de oficio 1349-IT-2015/102360, con fecha 11 de setiembre 2015, presentando por la Intendencia de transporte, se indica con respecto al seguro voluntario que según datos del Instituto Nacional de Seguros (INS), las primas semestrales para vehículos de tipo sedán, se agrupan en 5 coberturas:

Tabla 2. Primas semestrales promedio del seguro voluntario, por tipo de vehículo

Tipo de vehículo	Valor de mercado
Sedán	₡106.148
Rural	₡106.148
Adaptado para personas con discapacidad	₡106.148

Fuente: Intendencia de transporte, Aresep.

Con respecto al seguro, el problema radica en establecer lo que podrían ser coberturas desproporcionadas, desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente. Ya que, si bien la exigencia de contar con una póliza de seguros que cubra de forma suficiente los posibles daños a terceros, incluidos los pasajeros puede considerarse necesario, el establecimiento de cuantías de cobertura excesivamente elevadas puede limitar la entrada de posibles oferentes, afectar el equilibrio económico tanto de los actuales como el de los consumidores por considerarse como parámetro dentro del modelo tarifario, sin embargo, el peso de este rubro (seguros, cánones y derechos), es de apenas un 1,96% del total de la tarifa.

- 5. Condiciones laborales de los choferes.** Según datos del IICE-UCR, en la actualidad el porcentaje de asegurados por la CCSS y el INS es relativamente bajo. Este aspecto resulta relevante, no sólo por el tema de la calidad y seguridad del servicio, sino, porque también forma parte del modelo tarifario.

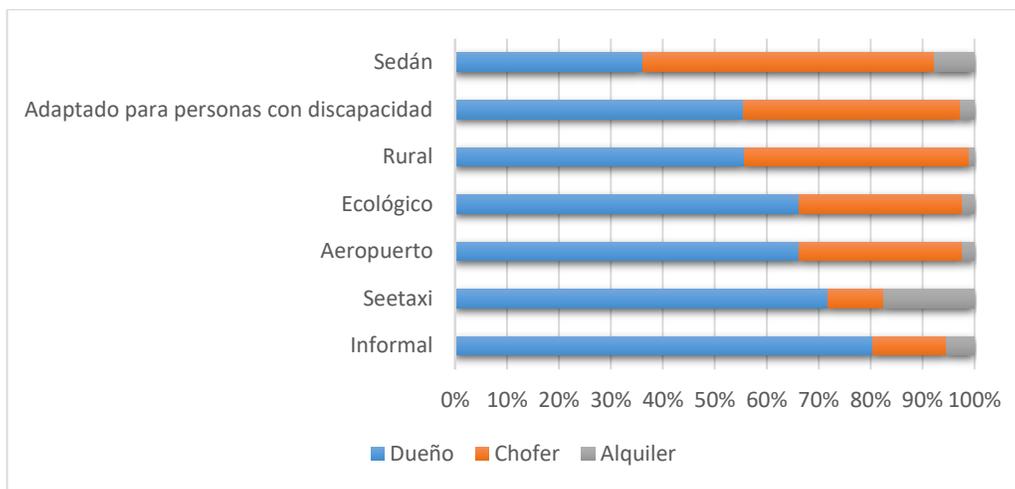
En este sentido, el estudio del IICE-UCR mediante la aplicación de una encuesta de campo, estimó que, de todas las modalidades, la que presenta un mayor porcentaje de asegurados es la del aeropuerto, superior al 98%, a diferencia de los taxis rurales cuyo porcentaje ronda el 43,1% y los taxis sedán 42,7%.

Por otra parte, en lo que respecta a la forma en la que se estructura la oferta, el IICE-UCR estima que, los taxistas formales trabajan bajo varias modalidades: dueños de la placa (titulares de la concesión) y del carro, que trabajan para sí mismos, o choferes que laboran para algún dueño de concesión o bien personas que alquilan la placa y prestan el servicio.

Como bien señala el IICE-UCR, esas diferentes formas de operar de los taxistas, hacen que su nivel de ingresos sea muy diferente y por ende sus necesidades laborales. En el caso del concesionario que explota al 100% su vehículo, los ingresos derivados de la actividad son propios en su totalidad, mientras que un chofer o un taxista que alquila la placa tiene que dar parte de la ganancia a terceros. El estudio del IICE-UCR muestra que los taxis formales se caracterizan principalmente por tener una estructura donde el que maneja el vehículo es un chofer y no el dueño del taxi, por ejemplo, en los taxis tipo sedán de base regular, un 56,1% de los vehículos son manejados por choferes, no por dueños de los vehículos, los cuales representan el 39,0%.

En el sector informal, se estima que el servicio de taxi es brindado principalmente por el dueño del vehículo (80,5%), al igual que en Seetaxi (71,8%). En los taxis de base especial del aeropuerto la mayoría son dueños de los vehículos (66,3%) y no existe la figura del alquiler, a diferencia del resto de modalidades. El siguiente gráfico ejemplifica esta situación.

Gráfico 8. Costa Rica: Composición de la oferta de taxis según la forma de tenencia, 2016



Fuente: IICE-UCR.

Este rubro reviste de especial atención, no sólo por el hecho de que la regulación es clara en la titularidad de las concesiones y permisos, sino que, dentro del modelo tarifario, lo concerniente a salarios y cargas sociales tiene un peso de 44,29%, representando así el parámetro que mayor peso tiene en dicha estructura.

En línea con lo anterior, es importante que exista alguna forma de control de calidad tanto sobre los vehículos como sobre los conductores. Los conductores competentes ayudan a garantizar la seguridad pública. La transparencia en la industria limita hasta dónde se puede obtener rentabilidad a partir de recortar los estándares por debajo de un mínimo definido.

E. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE LICENCIAS DE TAXI POR PERSONA

En línea con la limitante indicada en el punto 1, la legislación establece que, por persona, únicamente se otorgará una sola concesión administrativa, para la explotación del servicio público con un solo vehículo. Además, establece que se prohíbe compartir, total y parcialmente, los derechos de concesión adjudicados a otra persona que, a su vez, sea adjudicataria de otra concesión de servicio público remunerado de personas, en otras modalidades de transporte terrestre.

Sin embargo, al igual que en el caso de la limitación de la posibilidad de conductores distintos al titular de la licencia, la posibilidad de permitir un número dado de licencias por persona, podría favorecer la reducción de costes en el desarrollo de la actividad a través del aprovechamiento de las economías de escala en la gestión y administración del servicio y su traslado a los consumidores en forma de menores precios y diversidad en la prestación del servicio, en caso de no existir regulación tarifaria o poder introducir dicha posibilidad en el modelo tarifario actual.

La formación de empresas con flotas de taxi, como ya se ha indicado, permitiría optimizar recursos y asumir libremente formas de riesgo compartido que de otro modo serían inviables. Desde un punto de vista de la eficiencia económica, las economías de escala derivadas del mayor tamaño de las empresas permiten reducciones de costes en la administración y gestión de la actividad. Ahora bien, si con esta restricción lo que se pretende evitar es una posible concentración empresarial en el mercado, que pueda acarrear prácticas anticompetitivas por parte de aquella empresa con posición dominante, la Ley Nº 7472 contempla instrumentos de defensa de la competencia para prevenir y sancionar dichos actos.

Contrario a lo anterior, en el sector informal los dueños del vehículo son los que manejan el taxi en el 80% de los casos y en menos del 15% es un chofer. Los resultados muestran que la modalidad de alquiler no es relevante dentro de la estructura de tenencia del taxi, con excepción de los Seetaxi (11,4%) y los informales (5,3%) en el resto de modalidades es menor al 5%.

En el caso de Seetaxi ya se mencionó que el artículo 10 del reglamento reitera que la condición de permisionario de Seetaxi es personalísima, por lo que no está permitido el arrendamiento del permiso, ni su traspaso bajo ningún título. A su vez el artículo 20 de este reglamento establece como prohibiciones en este sentido, el hecho de que ninguna persona permisionaria podrá compartir, total ni parcialmente, los derechos del permiso otorgado a otro que a su vez sea titular de otro permiso de servicio público remunerado de personas.

Con respecto estas limitantes o restricciones, en la consulta realizada al Mopt (Folio 135), se le solicita además que indique los criterios que sustentan dichas restricciones (otorgamiento de una sola concesión administrativa por particular y en el caso de la modalidad taxi, la prohibición de que la concesión pueda otorgársele a una persona jurídica, imposibilidad de compartir los derechos de concesión, etc.) y si existe algún mecanismo de control para hacer cumplir estas disposiciones, ante lo cual la Dirección de Asuntos Jurídicos de dicho Ministerio, indicó:

“(...) En estos casos, esta Dirección no posee esos criterios. (...)” (Folio 188)

F. PROHIBICIÓN DE ARRENDAR, TRASPASAR O CEDER LA EXPLOTACIÓN O EL VEHÍCULO.

El artículo 42 de la Ley Nº 7969, se refiere a la cesión del contrato de concesión, en el caso de la modalidad taxi, estableciendo que, previa autorización del CTP, la concesión para prestar el servicio podrá cederse mediante escritura pública y se inscribirá en el Registro de Concesiones correspondiente. Sin embargo, esta cesión se puede realizar hasta transcurridos tres años de otorgada la concesión

En caso de fallecimiento sí se establece en la ley la posibilidad de designar libremente e incluirse en el Registro de Concesiones del Consejo una persona beneficiaria titular y una suplente. La persona suplente entraría como beneficiaria directa si fallece la persona titular, siempre que sea pariente (abuelos o abuelas,

padre o madre, hijos o hijas, hermanos o hermanas, sobrinos o sobrinas, el consorte o la consorte, el conviviente o la conviviente en unión de hecho) del concesionario, para que asuma de pleno derecho y sin necesidad de trámites judiciales la concesión administrativa otorgada al concesionario fallecido.

Para esta situación, cabe cuestionarse si el establecimiento de los 3 años para poder ceder la licencia, es el plazo adecuado o si más bien se está incurriendo en una limitante excesiva, sin justificación alguna, que podría generar un efecto similar al de la limitación de entrada al mercado, en el que se le atribuye un valor patrimonial “ficticio” a la licencia, que en ocasiones carece de justificación.

Es criterio, de la Coprocom que el transporte remunerado de personas en cualquiera de sus modalidades, debe cumplir con la normativa mínima necesaria para la prestación adecuada del servicio. Analizar opciones de regulación alternativas, es un camino a seguir, por ejemplo, valorar si sigue siendo funcional el sistema de limitación en el número de placas (restricción de la oferta), replantearse si es necesario incluso modificar el concepto de servicio público en el caso del servicio de taxi, siempre con la convicción de que el usuario es la razón de ser del servicio.

En síntesis, podemos señalar que existen barreras no solo de entrada sino también de salida, que, en el contexto actual, ubica a los choferes en una situación compleja y a los usuarios los impulsa a optar por opciones alternativas de transporte, como bien lo apunta el IICE-UCR:

*“(...) El análisis del mercado desarrollado ha llevado a la conclusión de que **la realidad del país desbordó el modelo regulatorio del servicio de transporte modalidad taxi**. La presencia muy significativa de actores formales, pero no regulados (SEETAXI) e informales cuya participación crece rápidamente confirman que el mercado experimenta transformaciones drásticas que el modelo de regulación vigente no ha sido capaz de atender. (...)”* (El resaltado no corresponde al original)

IV. RESTRICCIONES PROPIAS DEL SERVICIO DE SEETAXI

La declaración del Servicio Especial Estable de Taxi (Seetaxi), como un servicio que se crea para satisfacer una demanda limitada, residual, exclusiva y estable, además de haber sido polémico por parte del gremio de portadores, merece especial atención, en tanto que impone limitaciones a la actividad, que, de no revisarse, pueden implicar restricciones excesivas que perjudiquen tanto a usuarios como a choferes.

Por ejemplo, existe la limitación para la prestación del servicio a un área geográfica determinada, los vehículos no tienen permitido de estacionarse o realizar abordaje y/o desabordaje de personas en las paradas dedicadas a las demás modalidades de transporte público, las bases de operación de este servicio deben estar ubicadas a una distancia de 150 metros, como mínimo, de las terminales oficiales de autobuses y taxis, los permisionarios tienen prohibido estacionarse en cualquier lugar de la vía pública para ofrecer sus servicios al público en general, de la misma forma que no pueden circular en demanda de pasajeros por las vías pública (ruleteo).

Con respecto a la limitación del área geográfica, la CNMC, de acuerdo con un criterio compartido con otras autoridades de competencia, considera que la limitación del ámbito geográfico de las licencias crea barreras en la prestación del servicio tanto de la modalidad taxi regular como del tipo Seetaxi, restringiendo la competencia y separando artificialmente un mercado que podría, desde el punto de vista de su naturaleza económica, tener un ámbito mayor.

Estas restricciones de carácter territorial reducen las posibilidades de los operadores ya presentes en el mercado para ofrecer sus servicios y, a la vez, afectan al número de nuevos entrantes, evitando que los consumidores se beneficien de una mayor competencia que podría traer mejoras vía precios, innovación, menores tiempos de espera y mejor calidad del servicio.

La limitación del ámbito territorial elimina la posibilidad de que los oferentes aprovechen economías de escala producto de un mayor mercado, al poder operar en un mayor número de municipios, lo que llevaría a realizar un uso económicamente más eficiente de los vehículos, reduciendo los costes asociados a la operación y a la gestión de la actividad.

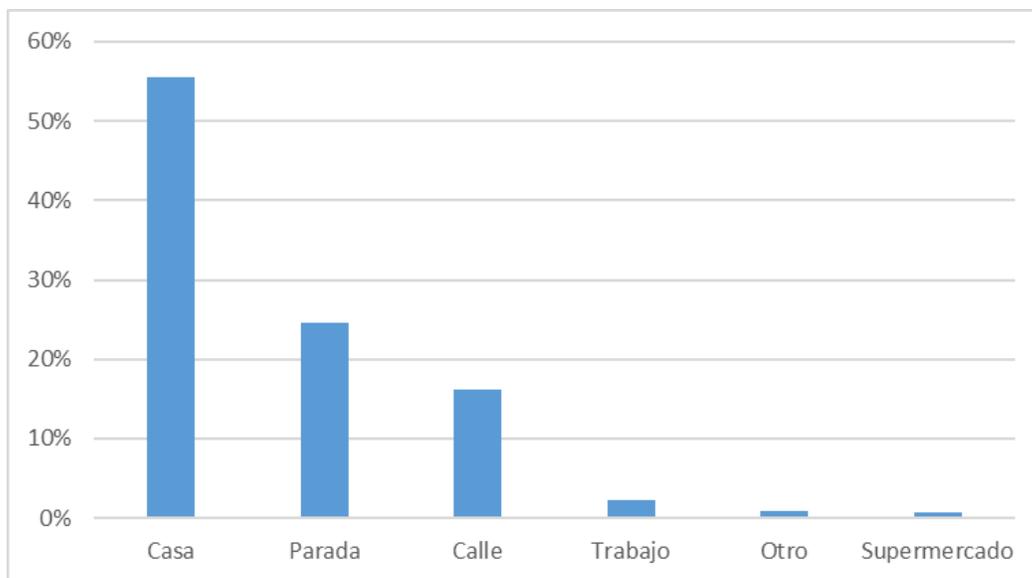
Por ejemplo, la CNMC reporta que, en Suecia e Irlanda, llevaron a cabo la eliminación de limitaciones geográficas y en ambos esto contribuyó al aumento de la oferta y la mejora de la calidad de la misma, con el surgimiento de compañías de mayor tamaño compitiendo en un mercado único.

En el caso de Irlanda, además, se produjo un aumento de la demanda atribuible a esta medida al no estar los consumidores sometidos a diferentes niveles de precios en función del área geográfica donde solicitaban la prestación del servicio ni en función del destino. Esto lo conoce la CNMC como una demanda latente, que se materializó como efectiva una vez que los cambios regulatorios permitieron un incremento y diversificación de la oferta.

Sin embargo, el IICE-UCR concluye en su estudio que en este sector existe una demanda insatisfecha por lo que no necesariamente estas restricciones impuestas a Seetaxi, han servido como forma de garantizar solvencia económica para los taxistas que reclaman mejores condiciones, y para los usuarios que exigen servicios de mejor calidad y más eficientes.

En lo referente al hecho de que este servicio solo pueda brindarse de puerta a puerta, además de las prohibiciones para brindar servicios colectivos, estacionar los vehículos o realizar abordaje o desabordaje de personas en las vías públicas, circular en demanda de pasajeros (ruleteo) y celebrar contrataciones con potenciales usuarios en la vía pública, algunos de los hallazgos del IICE-UCR, muestran que la principal forma en la que se contrata el servicio de taxi es a través de la llamada telefónica (63,8%). En segundo lugar, se ubica el acceso al servicio a través de las paradas respectivas (21,7%) y en menor medida se toma el servicio en la calle (11,6%).

Gráfico 9. Costa Rica: Demanda del servicio de taxi según lugar donde toma el servicio, 2016



Fuente: IICE-UCR.

Como se puede observar en el gráfico anterior, de las personas entrevistadas por el IICE-UCR en su estudio, la mayoría contrata el servicio de taxi a través de la llamada telefónica a una central, la demanda de taxis en la vía pública, pareciera haber perdido participación.

En el caso de plataformas como Uber, la empresa a través del Club de Colaboradores para la Autosatisfacción de Necesidades de Movilidad Común S.A., y en respuesta al requerimiento de información solicitado por la Coprocom, indica que esta plataforma no es un servicio que se pueda

demandar en forma aleatoria en las vías o en puntos específicos como el que ofrecen los taxis tradicionales.

El servicio que brinda la plataforma Uber, se ofrece única y exclusivamente a aquellos usuarios que lo requieran a través de una plataforma tecnológica y ofrece como alternativa la posibilidad de pagar con tarjeta de crédito, además del pago en efectivo y Paypal. En este sentido, la prohibición del ruleteo, con el objetivo de no causar alguna situación que afecte la estabilidad económica y financiera de los taxistas, carece de sentido ya que la forma en la que se permite contratar el Seetaxi, es a través de llamada telefónica y en el caso de plataformas como Uber, éstas no necesariamente circulan por la calle en demanda de pasajeros.

El objetivo de la Ley N° 8955, como se expone en el análisis del marco jurídico, era en un principio *“crear una legislación que garantice mejores condiciones y costos más bajos para el usuario, buscando el beneficio y el bienestar de las grandes mayorías”*. Sin embargo, a la fecha, existe malestar de algunos segmentos de la población que claman por un mejor servicio, trato y tarifa en esta modalidad de transporte, aunado a la situación disconforme que exponen los mismos taxistas. Una nota del periódico La Nación¹⁴ de julio del presente año, señalaba que, tanto los taxistas formales como los conductores de Uber experimentan alto endeudamiento, jornadas extenuantes y deterioro de salud en un mercado donde la oferta de choferes creció al menos 80% en tres años.

Esta es una problemática que llama a la revisión de la regulación vigente, en tanto al crecer la oferta, la situación se vuelve similar a la de países como Estados Unidos donde mercados no regulados de taxis dieron pie a excesos de oferta en algunas regiones lo que generaba disminución en las tarifas, largas jornadas para los conductores, vehículos en malas condiciones y la falta de compensaciones para los conductores en caso de accidentes.

Uno de los primeros aspectos a tener en cuenta por parte del regulador a la hora de revisar dichas limitaciones, tiene que ver con el hecho de que la mayor parte de las restricciones impuestas en la Ley N° 8955 y su Reglamento, son las mismas tanto para la modalidad taxi en Base Regular como para el Seetaxi, sin embargo, en este último los permisionarios se enfrentan con una demanda que es limitada y restringida, por lo que, el requerimiento de pago del canon al CTP, no debería aplicarse del todo, o al menos debería ser diferenciado.

¹⁴ <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/taxis-vs-uber-conductores-en-dos-bandos-sufren/GYBDINDZIVGKXGYWWGDTJQD72E/story/>

V. ECONOMÍA COLABORATIVA E INNOVACIÓN DISRUPTIVA EN EL TRANSPORTE

A. SOBRE LA ECONOMÍA COLABORATIVA

La CNMC describe a la economía colaborativa -o economía compartida- como un *“(…) conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten, de forma innovadora, activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet. (...)”*

Estos modos de producción han sido impulsados por innovaciones tecnológicas como las aplicaciones de internet y teléfonos inteligentes. La economía colaborativa puede verse de dos formas (Belk, 2014), por un lado, como una forma de compartir por parte de los individuos sin un motivo de lucro, este es el caso del llamado “carpooling”¹⁵ en el sector transporte. En donde no existe lucro por parte de empresa alguna.

La otra forma consiste en una empresa que organiza una plataforma para obtener ganancias, y los proveedores reciben una compensación financiera eventualmente mayor que los costos en los que se incurre. Los proveedores utilizan sus propios medios, como por ejemplo el automóvil que de otro modo no se usaría (Uber) o una casa que está temporalmente desocupada (AirBnb).

A su vez, la Comisión Europea (2016) define a la economía colaborativa como aquellos *modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares*. Para dicha Comisión, la economía colaborativa implica a tres categorías de agentes: los prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúen a título profesional («prestadores de servicios profesionales»), usuarios de dichos servicios y los intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»).

B. ECONOMÍA COLABORATIVA EN EL SECTOR TRANSPORTE

1. Función y variaciones

En el transporte, la economía colaborativa permite a las empresas conectar a los pasajeros con opciones de viaje, a través del uso de plataformas digitales, dicho de otro modo, permiten conectar la oferta con la

¹⁵ El diccionario Cambridge define el “carpooling” como un grupo de personas que viajan juntas, especialmente al trabajo o a la escuela, generalmente en el auto de un miembro diferente cada día.

demanda. Como ya se indicó, existen principalmente dos formas¹⁶ en las que se presenta la economía colaborativa, y de estas dos formas surgen distintas variaciones, entre ellas:

- 1) Un automóvil alquilado por horas o días a través de una empresa privada: ConnectCar, Car2Go y Zipcar. Estas empresas ofrecen la posibilidad de solicitar un vehículo para ir de un lugar a otro, sin necesidad de devolverlo al punto inicial.
- 2) Aplicaciones que permiten compartir un viaje previamente acordado, entre personas que van en la misma dirección (SnappCar, MyWheels, Blablacar y Carpoolworld).
- 3) Redes que permiten compartir el propio automóvil, con el propietario como conductor y redes de intercambio de igual a igual (GetAround y Uber).
- 4) Redes de uso compartido de automóvil de empresa a consumidor.

La economía colaborativa ha tomado más fuerza recientemente, debido al surgimiento de problemas como el congestionamiento vial y la contaminación. La congestión vial es una de las consecuencias del crecimiento acelerado y desordenado de ciudades como San José y la Gran Área Metropolitana (GAM); las cuales han crecido desordenadamente sin otorgarle prioridad a la inversión en infraestructura y en un sistema ineficiente de transporte público.

Según Otoya (2009), los costos asociados a la congestión vial son de índole económica y social y recaen sobre la sociedad en su conjunto; incrementándose el tiempo de desplazamiento tanto de personas como de bienes y servicios, los accidentes de tránsito y la contaminación del aire por emisiones tóxicas.

En las ciudades de mayor tamaño el transporte urbano consume alrededor de un 3,5% del PIB regional, y este valor se incrementa por la incidencia del congestionamiento vial, el cual tiene como consecuencia un aumento en los tiempos de viaje y en las tarifas del transporte público (CFIA, 2005).

Por ejemplo, se ha estimado que, en el caso de la ruta 39 (Circunvalación), en las horas de mayor congestión vial (entre las 6:00 a.m. y las 8:00 a.m.), los costos totales derivados de la congestión vehicular, para el caso de una persona que viaja en automóvil, autobús o camión, aumentan en promedio 69.5%, 113.9% y 42.7%, respectivamente, en relación con las condiciones óptimas de la ruta, además el aumento en los tiempos de viaje producto de la congestión para el acceso a la capital desde Circunvalación, la Florencio del Castillo, la General Cañas y Heredia es de 128%, 196%, 62% y 212%, respectivamente (Durán A., et. al. 2013).

Por su parte, el efecto de la contaminación también representa una razón para el auge de la economía colaborativa en el sector transporte; los estudios sobre calidad del aire que ha realizado el Laboratorio de Análisis Ambiental (LAA) de la Universidad Nacional (UNA), estiman que la flota vehicular es la principal

¹⁶ La agenda europea para la economía colaborativa (2016) hace una distinción entre intermediación con remuneración y sin remuneración.

causa de contaminación en la GAM, por ejemplo, para el informe realizado en 2011, se evaluaron 25 sitios de muestreo de Dióxido de Nitrógeno (NO₂) ubicados en San José y Belén, de los cuales 9 presentaron concentraciones por encima del margen de 40 µg/m establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Un estudio de la consultora PriceWaterhouse Coopers del año 2016, mostró que, en países como Francia, Rumania y el Reino Unido, el tema ambiental ocupa el segundo lugar en importancia, de entre los factores que más motivan a las personas a participar de la economía colaborativa; en el primer lugar, la mayoría de países europeos, menciona el ahorro de dinero como un factor que influye directamente en su decisión.

La economía colaborativa tiene características muy particulares, como por ejemplo, los mercados de varios lados, los cuales están compuestos por dos o más tipos de usuarios que se benefician de la interacción a través de plataformas que funcionan como intermediarios, además, en ella se da un aprovechamiento de bienes o recursos que usualmente se encuentran “subutilizados”, y por otro lado, en este tipo de mercados no existe una clara división entre las actividades personales y profesionales, dado que la oferta de trabajo y servicios a menudo se refiere a actividades que generalmente se consideran parte de la esfera personal, como puede ser rentar una habitación en una casa (Vitkovic, 2016).

Ahora bien, los mercados de dos o más lados, traen consigo los llamados efectos de red, los cuales surgen cuando el valor que tiene un producto para los usuarios, aumenta conforme se incrementa el número de éstos. Existen dos tipos de efectos de red, a saber: los **efectos directos**, los cuales se dan cuando el valor que tiene para un usuario el uso de un servicio en particular, aumenta por el consumo del mismo por parte de otros usuarios; este es el caso de las redes sociales como Facebook, Instagram o Twitter. Y, por otro lado, están los **efectos indirectos**, que surgen cuando distintas categorías de usuarios conviven en una misma plataforma, pueden ser oferentes y demandantes.

Para las plataformas como Uber, los efectos indirectos son los más relevantes en tanto, las mismas otorgan más utilidad a los oferentes conforme se unan más usuarios o demandantes a la plataforma y viceversa ya que, al haber más oferentes, los usuarios tienen mayores y mejores opciones.

Sin embargo, si bien estos mercados y sus efectos, pueden ser beneficiosos para distintos segmentos de la sociedad, los mismos no escapan del ámbito de las autoridades de competencia, ya que su naturaleza misma, puede generar barreras de entrada en el sentido de que aunque pudieran surgir nuevos oferentes con plataformas similares a la establecida, estos tendrán que incurrir en el costo de generar y ampliar su red de usuarios, podría darse el escenario en el que una plataforma con mejores características que la prevaleciente no pueda crecer, o siquiera entrar al mercado debido a que no alcanza la masa crítica de usuarios para competirle a la plataforma ya existente, debido a la inamovilidad de los usuarios.

Además, en los mercados de varios lados en los que existen efectos de red, los servicios ofrecidos suelen ser gratuitos para algunas categorías de usuarios. Por eso, en los mercados en los que participa más de un

grupo de usuarios, cobra relevancia entender la estructura de los precios (es decir, qué usuarios pagan qué) y no tanto el nivel de precios como tal. De esta manera, variables como la calidad, la funcionalidad y algunas otras características de las plataformas adquieren un papel más relevante en estos mercados, en comparación con los precios propiamente, por lo que las empresas pueden competir en otras dimensiones, además del precio.

Por eso, propiciar y mantener una participación activa de todos los lados que conecta la plataforma es fundamental para el éxito de la misma (ya que, si un grupo deja de tener interés en participar, la existencia de la plataforma se pone en riesgo). Para lograr dicha participación, la estrategia de precios (es decir, definir cuánto paga cada lado del mercado y por qué) resulta ser fundamental.

De esta forma, si varias plataformas dejan de cobrar a un grupo de usuarios, deberán competir por su preferencia a través de atributos de la propia plataforma como calidad, protección de datos, funcionalidad, entre otras. Por ejemplo, las plataformas de búsqueda de hoteles, que generalmente no cobran una comisión al consumidor, sino solo a los hoteles, compiten por medio de lograr que los hoteles ofrezcan en ellas tarifas más bajas en comparación con otras plataformas con las que compiten.

En resumen, los efectos de red inciden de manera positiva en la competencia, incrementando el valor de un servicio o producto para los usuarios, promoviendo una mayor eficiencia por parte de las empresas que requieren ser más atractivas para los consumidores, con el objetivo de hacer crecer su red.

Sin embargo, éstos también pueden favorecer algún tipo de concentración ya que, en caso de predominar una empresa en el mercado, podría reducirse la posibilidad de que otros competidores entren al mercado y desafíen su poder (barreras de entrada), esto aunado al hecho de pueda resultar “costoso” para los usuarios, movilizarse hacia otra plataforma con características similares, esto reduce la posibilidad de que nuevos entrantes puedan alcanzar la masa crítica necesaria para poder ser competitivos.

2. Plataformas digitales en Costa Rica: Uber, Nova y ZipCar

Cuatro años después de la promulgación de la Ley Nº 8955, inicia operaciones en el país la plataforma tecnológica Uber, específicamente el 21 de agosto del 2015, bajo la figura de “comunidad de autoabastecimiento”, basada en una agrupación de miembros que fue creada para autogestionar sus necesidades específicas de movilidad. Uber B.V., es una sociedad de responsabilidad limitada constituida en los Países Bajos, con domicilio social en Mr. Treublaan 7, 1097 DP, Ámsterdam, Países Bajos.

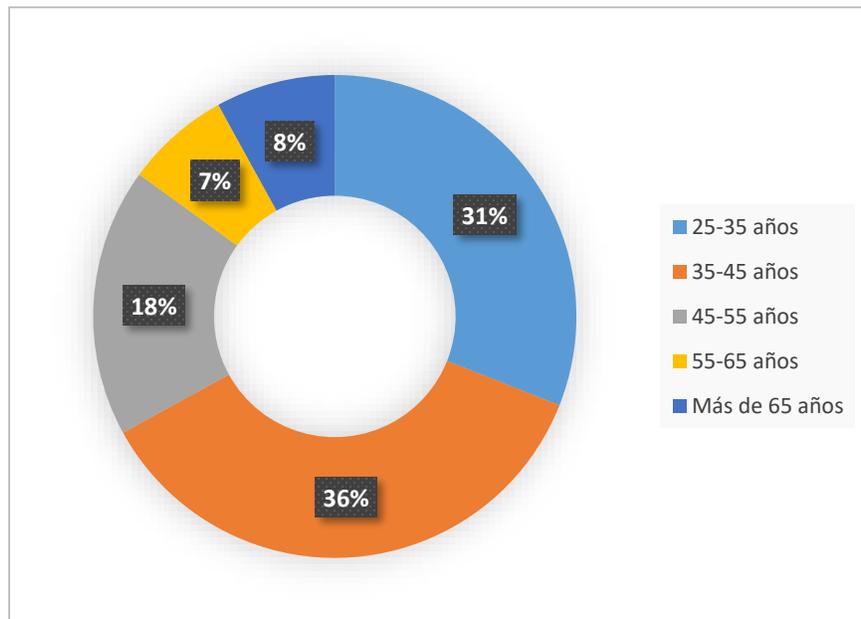
Para poder inscribirse en la plataforma como “chofer”, se exige formar parte del *Club de Colaboración para la Autosatisfacción de una Necesidad de Movilidad S.A. (“Club”)*, en calidad de “socio”, lo cual presupone la aceptación de la afiliación al Club, así como los Términos y Condiciones con Uber. Según información proporcionada por la propia empresa (Folio 203), a julio del 2018 se tienen 20.000 socios colaboradores,

de los cuales en su mayoría (el 36%) se ubica en un rango de edades entre los 35 a 45 años, aproximadamente, como se muestra en el gráfico 10.

Actualmente en el país se tienen las versiones UberX, UberPlus y Uber XL, la primera funciona como la versión “estándar” de la aplicación, mientras que la segunda implica un mayor costo ya que los vehículos son modelos más recientes y de mayores atributos que UberX y con respecto a la versión XL, esta se presenta para grupos de 5 personas en adelante. Los requisitos mínimos para los vehículos que utilicen los socios conductores son:

- a. Modelo de máximo 10 años de antigüedad.
- b. Con 4 puertas, maletero y en buen estado.
- c. Marchamo al día.
- d. Riteve al día.
- e. Seguro. Puede ser con cobertura particular-comercial (INS) o comercial (otras aseguradoras).

Gráfico 10. Costa Rica: Edades promedio de los socios colaboradores de Uber, 2018

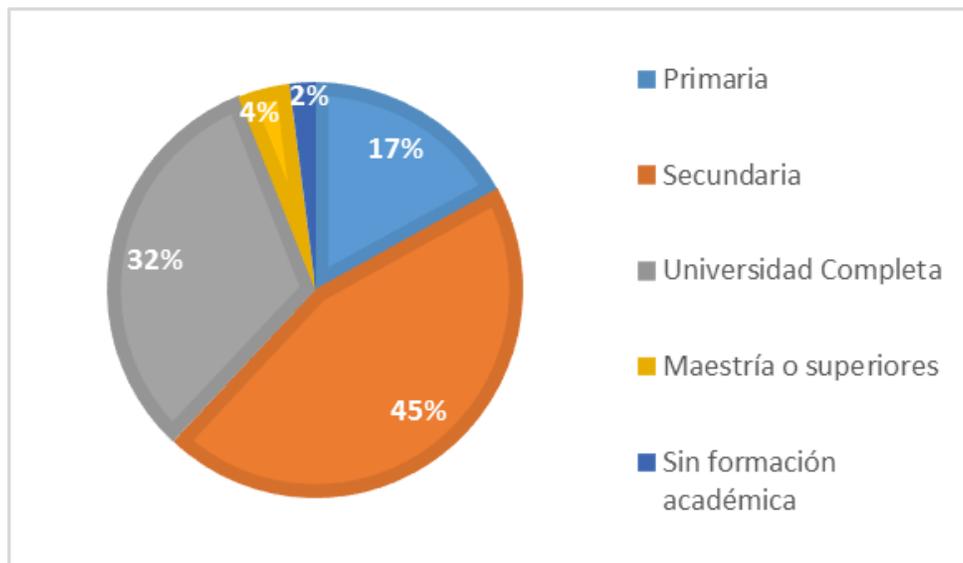


Fuente: Uber Costa Rica. Expediente 073-17-EM.

Entre algunos datos importantes que reporta la empresa (Folios 203 a 204), se tiene con respecto a los socios conductores, que un 45% de éstos cuenta con secundaria completa, seguido de los que cuentan con el grado de universidad completa (32%), según se muestra en el gráfico 11. Además, para el 66% de los socios, Uber es su principal fuente de ingresos. Con respecto al género, la empresa reporta una mayoría de mujeres (57%).

Por el lado de los usuarios, se tienen registrados 738.000 personas que utilizaron la plataforma durante los últimos 3 meses, tres de las razones por las cuáles estas personas eligieron la plataforma son precio, comodidad y seguridad. Las edades de éstos principalmente rondan los 26 a los 35 años, seguido del rango entre 18 a 25 años. La plataforma es utilizada principalmente de 2 a 5 veces por semana (38% de los usuarios) y según sus datos, un 69% de quienes tienen vehículo propio utilizan Uber una o más veces a la semana.

Gráfico 11. Costa Rica: Grado universitario promedio de los socios colaboradores de Uber, 2018



Fuente: Uber Costa Rica. Expediente 073-17-EM

Según una entrevista¹⁷ realizada en julio del 2018 para el periódico *El Financiero*, Andrés Echandi Gerente General de Uber, afirma que, Costa Rica es el país con más penetración de Uber en América Latina, sin embargo, por el momento la aplicación está principalmente enfocada en el GAM.

También, desde finales del 2017 Uber amplió su nicho de mercado para incorporar Uber Eats, pese a las presiones del gremio de taxistas y a las directrices presidenciales, logrando operar con total normalidad e incluso con un mayor número de competidores que para el segmento de transporte de personas, ya que actualmente en el país existen alrededor de 4 plataformas más de este tipo.

En cuanto al transporte remunerado de personas, lo más similar a Uber que se ha desarrollado actualmente en el país es Nova, empresa que inició operaciones a finales del 2017 (actualmente la plataforma pareciera estar inactiva), de capital 100% nacional y que opera bajo el modelo de franquicias.

¹⁷ <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/uber-tiene-21000-conductores-y-800000-usuarios/JL7BPYK4BZE3NGBYZNLX6JSLBI/story/>

La investigación que la COPROCOM realiza ha determinado que su modalidad es un tanto diferente a la Uber, no sólo por operar bajo un esquema de franquicias, sino porque la modalidad de cobro sugiere que el conductor pague a la empresa un monto fijo mensual de 35\$ por uso de la plataforma únicamente, independientemente de los viajes realizados.

Esta modalidad de cobro difiere de la empleada por Uber, en donde la empresa retiene el monto recaudado con cada viaje, para luego compensar al socio conductor por el servicio, tiempo transcurrido del viaje y distancia recorrida. En este caso la tarifa la fija la aplicación automáticamente a través de un algoritmo que se muestra al público en la página web de la empresa.

En el caso de Nova, la tarifa de igual manera se calcula por medio de una fórmula que toma en cuenta tiempo y distancia recorridos durante el viaje, cobrándose por minuto y por kilómetro. Con la diferencia de que el dinero le llega directamente al conductor. La plataforma establece cuál es monto correspondiente por cada viaje, pero la empresa Nova no retiene nada de lo recaudado, incluso el pago por parte del usuario se hace por medio de dinero en efectivo o transferencias digitales móviles, ya que no se acepta ningún tipo de tarjeta de crédito o débito.

La empresa indicó que tuvieron algunos problemas al inicio de sus operaciones pues ya en el país estaba consolidada la empresa Uber, la cual además es ya conocida a nivel mundial, además de que existen algunas barreras de acceso referidas a la utilización de Google Maps, principalmente por un tema de costos. Sin embargo, al momento de la entrevista, Nova estaba en gestiones con Google para poder utilizar algunas de sus principales herramientas, tal como la posibilidad de ver en tiempo real el recorrido del conductor una vez que se ha solicitado el servicio.

Nova señala que cuenta con 2000 conductores registrados, de los cuales aproximadamente un 20% corresponde a taxistas formales que utilizan Nova como complemento para sus ingresos. La empresa tiene interés de incorporar también el alquiler de vehículos y opciones de financiamiento para los conductores, con el objetivo de adquirir vehículos y entrar en el negocio, ya que les interesa ser fuente de empleo. También quieren incorporar motocicletas para brindar un servicio similar a Uber Eats.

A la fecha la plataforma no ha logrado alcanzar la cantidad de conductores ni usuarios de Uber, lo que en parte se debe a las barreras de acceso ya mencionadas y además a la reacción del Gobierno en torno a los servicios que brindan las plataformas. Aunque en Nova aseguran que ni ellos ni sus choferes prestan un servicio ilegal ya que la empresa lo que hace es “alquilar” el uso de la plataforma mensualmente a cambio de que si se utiliza se cobre la tarifa por ella indicada. Sus representantes se han reunido con las autoridades para poder definir un marco jurídico claro y seguro para todos, sin embargo, la respuesta no ha sido lo que esperaban y el Gobierno ha sido tajante en su posición de declarar a estas plataformas ilegales y procurar prohibir su funcionamiento.

Con respecto al cobro propiamente, la empresa Nova insiste en que la modalidad de establecer un monto fijo mensual para los choferes por el uso de la plataforma, hace que el negocio sea más ventajoso no sólo para los usuarios sino también para los choferes, puesto que muchos prefieren ese mecanismo al de Uber que sí representa un porcentaje de cada viaje realizado. El costo por kilómetro recorrido en el caso de Nova ronda los ₡680, sin embargo, el gerente manifestó que esas tarifas iban a incrementarse eventualmente por ajustes relacionados con la inflación, siempre con la idea de brindar tarifas más bajas que las de su principal competidor Uber.

Otra plataforma que tiene muy poco de operar en el país en el sector de transporte de personas es Zipcar, la cual es una plataforma de “Car sharing” una modalidad de economía colaborativa un tanto distinta a Uber y Nova. A través de Zipcar, se puede compartir vehículos por hora o por día, con gasolina y seguros incluidos en la tarifa. Este tipo de aplicaciones, se promociona como una forma rápida de alquilar un automóvil, con sólo descargar la aplicación y ubicar el Zipcar más cercano, sin tener que esperar, hacer filas y desplazarse hasta una arrendadora de vehículos tradicional.

C. BIG DATA, SURGE PRICING: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA EN LA ERA DE LA ECONOMÍA DIGITAL.

El Big data se refiere a las grandes cantidades de información, que la era digital¹⁸ ha permitido procesar, mediante el uso de ciertos algoritmos; también se refiere a la información que los proveedores de servicios digitales, grandes y pequeñas empresas, obtienen de los consumidores y/o sus competidores y que tiene un valor en el mercado, ya sea para ellos, los usuarios, sus competidores, o empresas en otros mercados.

El Big data tiene cuatro elementos fundamentales:

1. Volumen: la información recolectada es de gran tamaño, tanto que generalmente se mide en gigabytes o terabytes.
2. Variedad: la información que puede recolectarse es bastante diversa, como edad, dirección, capacidad de compra, género, entre otras.
3. Velocidad: se refiere a la rapidez con la que puede ser recolectada la información. Por ejemplo, algunas aplicaciones como Waze, obtienen información de tráfico vehicular en tiempo real.
4. Valor: el valor de la información tiene una relación causal con las tres características anteriores. El volumen y variedad de la información pueden ayudar a una empresa a tomar mejores decisiones de negocios. Por la promesa de valor, las empresas incrementan el volumen y la variedad de la información.

¹⁸ Economía digital se define como la actividad económica que resulta de millones de conexiones en línea entre personas, negocios, aparatos, y procesos. La médula de la economía digital es la hiperconectividad, es decir, la creciente interconexión entre personas, máquinas y organizaciones que resultan de Internet, la tecnología móvil e Internet de las cosas.

Esta tendencia, ha permitido reducir las asimetrías de información entre oferentes y usuarios, además de reducir costos de transacción, por lo que, la sofisticación de los algoritmos y las plataformas para conectar consumidores con vendedores se convierte en una importante forma de competir. La información en esta era tecnológica, se ha convertido un medio para los usuarios de conseguir servicios algunas veces gratuitos, generando un mercado de información.

Sin embargo, con el Big data y el avance de los algoritmos, también puede verse limitada la competencia de diferentes maneras:

- **La información puede constituir una barrera de entrada:** para una empresa, poseer grandes cantidades de información sobre cierta variable del mercado, puede constituirse en una barrera de entrada, ya que, información como las preferencias de los consumidores, puede resultar un insumo esencial que limite la participación de nuevos oferentes o le confiera mayor poder a los que la posean.
- **La información puede utilizarse para prácticas de abuso de posición dominante:** las empresas pueden utilizar algoritmos para restringir y monitorear las decisiones de los usuarios, en el siguiente eslabón de la cadena productiva. Por ejemplo, un productor con poder sustancial que quiere imponer un precio de reventa para desplazar a sus competidores en un eslabón más abajo de la cadena, podría utilizar un algoritmo para detectar cuándo un distribuidor ofrece por medio de alguna plataforma un precio menor al consumidor final y ejercer presión oportunamente para que se alinee al precio impuesto.
- **Podrían facilitar la colusión:** el uso de algoritmos puede generar nuevas formas de coordinación que antes no eran posibles, debido a que estos facilitan la manipulación de la información. Lo anterior podría permitir a las compañías vigilar, por medio de un algoritmo, los precios de sus competidores para poder coordinarse con ellos e incluso facilitar el monitoreo de los acuerdos colusorios recolectando información de todos los miembros del cártel de manera automática, identificando las desviaciones del precio acordado.

Estas posibles prácticas, han provocado una discusión a nivel mundial, específicamente en la Unión Europea, donde a partir de mayo del 2018 entró en vigencia la directriz¹⁹ relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales. Esta considera, entre otras cosas, mecanismos para facilitar la portabilidad de datos personales y dar a los usuarios el derecho a recuperar los datos personales que proporcionaron al proveedor de un servicio a fin de que estos puedan transmitirlo a otro, incluso directamente entre ellos.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

Además, en ciertos mercados, si las empresas no cuentan con cierta información o cantidad de datos, podrían estar imposibilitadas para competir, por las barreras de entrada mencionadas anteriormente. Por lo que, para las investigaciones por prácticas anticompetitivas, poder conocer qué datos recolectan las empresas, podría facilitar el actuar de la autoridad en estos mercados, y por lo tanto ayudar a garantizar la competencia en estos.

Para el caso específico de plataformas como Uber, resulta de especial interés analizar el caso del llamado *“surge pricing”* o “precios dinámicos”. El *“surge pricing”*, como se le llama comúnmente, no es más que el aumento de precios que surge de momentos de mucha demanda, con el objetivo de asegurarse que las personas que requieran un viaje puedan conseguirlo. Estos precios les permiten a los usuarios asegurarse un vehículo disponible de manera rápida, y a los socios conductores les significa una mayor retribución económica y usuarios constantes.

Los precios dinámicos aplican dependiendo de la zona en la que se encuentre el usuario de la plataforma, en la página web de Uber, se indica que las tarifas dinámicas aparecen como un multiplicador del tipo X,X, lo que quiere decir que un pasajero en una zona con tarifa dinámica tendrá que aceptar el multiplicador de 1,3x o de 2,1x. Este multiplicador se aplica según la base, el tiempo y la distancia de la tarifa del viaje.

Sin embargo, el *“surge pricing”* ha sido bastante cuestionado y analizado, señalando que si se presenta un incremento en la demanda por el servicio, los precios del mismo deberían bajar. Cuando la demanda sube, los precios bajan. El artículo *“The Role of Surge Pricing on a Service Platform with Self-Scheduling Capacity”* (“El papel del ‘surge pricing’ en una plataforma de servicios con capacidad de autoprogramación”), escrito por Cachon, Daniels y Lobel, concluye que *el “surge pricing” es beneficioso para los consumidores porque ayuda a compensar los precios de los periodos de menor demanda.*

Estos autores afirman que, el *“surge pricing”* resulta ser un buen mecanismo para coordinar sistemas descentralizados, principalmente por el hecho de que el socio conductor decide cuándo y cuánto trabajar, por lo que, precios más altos en momentos específicos permiten a Uber ofrecer incentivos para que los conductores trabajen cuando la plataforma así lo requiere.

De igual forma, es probable que, ante precios fijos sea difícil para los usuarios conseguir taxi, por ejemplo, cuando llueva en horas pico. El *“surge pricing”* permite ampliar el servicio a los consumidores. Pero también permite a Uber ofrecerles precios más bajos en un escenario de demanda normal, y ese es justamente el origen del beneficio del consumidor, pudiendo el mecanismo “jugar” con la disposición a pagar y el excedente del consumidor.

A grandes rasgos, el *“surge pricing”* resulta beneficioso siempre que la demanda sea superior a la de un día normal o promedio. Las personas suelen preferir transportarse en un vehículo cuando no hay buen clima (lluvia, frío e incluso nieve) que cuando hace buen tiempo en cuyo caso se prefiere caminar.

Es por esta razón que se afirma que las plataformas como Uber, tienen un modelo más beneficioso que el de los taxis tradicionales, ya que, la posibilidad que le otorgan los algoritmos especializados de autoprogramación, les permiten aumentar los precios cuando la demanda es elevada.

Ahora bien, el cuestionamiento ante este mecanismo se basa en el hecho de qué tan elevado puede ser el aumento en los precios ante picos de demanda, esto resulta relevante por la respuesta que pueden tener algunos consumidores que no comprendan la naturaleza del incremento en precios y que del todo opten por no tomar el servicio si la tarifa es dinámica (lo cual dependerá estrictamente de la disposición a pagar por el servicio y del excedente del consumidor).

El estudio citado sobre “surge pricing” señala que existen plataformas que establecen como tope al aumento de precios, el doble de la tarifa en días promedio, intentando no perder a posibles usuarios que se molesten con el incremento. *Cuando se suben los precios existe un potencial de pérdida de clientes, sin embargo, a medida que la gente se acostumbre, se familiarice con ello y vea que a largo plazo usar un servicio con “surge pricing” les beneficia, es posible que el efecto de este comportamiento se reduzca. Es algo que estas empresas están estudiando activamente para tratar de entender cuáles son las respuestas de comportamiento e intentar mejorar.*

En el caso de Uber, con respecto a la tarifa dinámica, la empresa señala que ésta es un aumento en la tarifa regular según la demanda de viajes en lugares específicos y en ciertos momentos del día, como en la hora pico en las mañanas y en las noches, o después de algún evento masivo, como un concierto o un partido de fútbol.

La empresa, en línea con lo mencionado anteriormente, ve la tarifa dinámica como una forma de asegurarse que los usuarios puedan solicitar un viaje para llegar a su destino de forma rápida y segura en todo momento. Por esta razón, cuando hay menos socios colaboradores activos en la zona donde se estén solicitando viajes en ese momento, se activa la tarifa dinámica.

De información recopilada en su página web, Uber afirma que cuando la demanda es mayor a la oferta, la empresa detecta que los tiempos de espera de los usuarios son mayores y automáticamente activa la tarifa dinámica. La activación de la tarifa dinámica motiva a los socios colaboradores a llegar al sector donde más se les está necesitando. Conforme más socios vayan llegando, la tarifa dinámica irá disminuyendo, hasta que se normalice a la tarifa regular.

En resumen, si bien estos elementos propios de la digitalización de la economía son beneficiosos para ambos lados del mercado, las características propias de estos mercados también pueden generar condiciones que pongan en riesgo el proceso de competencia y libre concurrencia, como es el caso de las barreras de entradas derivadas de los efectos de red y de la acumulación de Bigdata. Estos posibles efectos adversos, generan una alta concentración en los mercados y la ausencia de presiones competitivas que desestimulan la innovación.

También como se indicó, los algoritmos pueden facilitar la formación de acuerdos colusorios, por lo que, todos estos efectos deben considerarse en la aplicación efectiva de la política de competencia y en la discusión relativa a la posible regulación de algunos de aquellos mercados digitales que pudieran requerirlo por razones de política pública.

Otros cuestionamientos con respecto a las plataformas de economía colaborativa propiamente, se orientan al hecho de que, como estos esquemas implican la participación de un tercero que desarrolle y opere una plataforma, dichos actores podrían, en ciertos casos, limitar la competencia en la provisión del bien o servicio, como por ejemplo, la discusión sobre si las plataformas de la economía colaborativa intervienen directamente en el establecimiento de precios o si lo hacen únicamente a través de algoritmos que responden a las fuerzas del mercado.

La Coprocom comparte el criterio de la COFECE en cuanto a que es fundamental cuestionarse si las herramientas actuales de política de competencia para prevenir el abuso de posición de dominio y las prácticas colusorias son suficientes o tendrían que reconsiderarse. Y además en caso de que las autoridades decidan regular, que se consideren reglas que permitan obtener los beneficios de la economía digital, y que a la vez neutralicen el poder de algunas empresas para explotar su dominancia y los riesgos a los consumidores intrínsecos a la oferta del bien o servicio.

Sin embargo, esta Comisión considera que aún es muy temprano para poder evaluar los efectos de la operación de plataformas como Uber en el país, como por ejemplo los mecanismos de fijación tarifaria (algoritmos) por parte de éstas, sin embargo, se han iniciado conversaciones con Uber y Nova, con el objetivo de poder contar con los insumos necesarios para estimar efectos derivados del uso de sus servicios.

En respuesta al requerimiento de información enviado a la empresa Uber como parte de este estudio (Folios 195 al 207), se nos indicó que la empresa carece de información para referirse al volumen de transacciones²⁰ y a las sesiones computarizadas a la fecha, desde el inicio de operaciones en el país; con esta información lo que se pretendía por parte de la Comisión era poder realizar estimaciones de elasticidades de demanda para el servicio más usado de Uber en el país, datos como la cantidad de sesiones por día/mes, la variabilidad que experimentan dichas sesiones según si hay tarifa dinámica o tarifa estándar.

El interés de obtener esta información radica en obtener la mayor cantidad de datos como para ser representativa de la demanda del servicio por la ciudadanía, sin revelar información que pueda tener sensibilidad comercial, sin embargo, los representantes de Uber en Costa Rica nos indicaron que esta información se maneja directamente por la empresa Uber B.V., en una base de datos a la cual dichos representantes no tienen acceso.

²⁰ Definiendo éstas como las sesiones de un cliente en particular.

Por su parte, en la página web de la empresa se indica que las solicitudes de información fuera de los EE. UU. deben dirigirse a “Uber B.V.”, debe ser una solicitud válida emitida de conformidad con la legislación pertinente y que se envíen por correo certificado a la dirección: Mr. Treublaan 7, 1097 DP Ámsterdam, Países Bajos. Se requiere, entre otras cosas, que dichas solicitudes se detallen de forma específica, y que se compruebe si la información que se necesita es de dominio público.

Como bien se indica en la Opinión Jurídica: 127-J del 20 de noviembre del año dos mil, en respuesta a la consulta realizada por el entonces diputado Otto Guevara Guth, sobre la eliminación del transporte remunerado de personas del Código de Comercio, el surgimiento de la economía colaborativa y la era digital, implica necesariamente revisiones de los marcos jurídicos que regulan las relaciones convencionales:

“(…) Ahora bien, estas nuevas relaciones sociales que surgen entre los seres humanos a causa de los descubrimientos e inventos, tal y como está aconteciendo hoy con la revolución tecno-científica, tiene la virtud de gestar nuevas relaciones jurídicas. Es frecuente que, dada la novedad de esas relaciones jurídicas, surjan conflictos entre las partes, los cuales no encuentran una solución unívoca dentro de los moldes tradicionales del Derecho, debiendo recurrirse entonces, de acuerdo con el principio de hermenéutica jurídica o plenitud del ordenamiento jurídico (artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), a los principios generales del Derecho, en especial a los principios de igualdad entre las partes contratantes, el de la autonomía de la voluntad, el de la bona fides, etc. (...)” (Opinión Jurídica 127-J del 20/11/2000).

D. INNOVACIÓN DISRUPTIVA

La OCDE describe a la innovación disruptiva como el proceso por el cual un producto o servicio, gracias a una innovación tecnológica o de otro tipo, se instala en una parte del mercado, generalmente marginal, de forma imparable y muchas veces imprevisible, se expande a la totalidad del mismo, incluso ampliándolo y desplazando eventualmente a los competidores establecidos o incumbentes (OCDE, 2016).

También se conoce a las innovaciones disruptivas como aquellas que al generar una oferta de valor novedosa para el consumidor o, incluso, al crear un nuevo mercado, desplazan a otras tecnologías o modelos de negocio existentes. La PGR en dictamen C-376-2003, describe este tipo de procesos como:

“(…) 1) La ciencia hace un descubrimiento o crea un invento. 2) La tecnología lo pone al servicio del ser humano. 3) El actuar conforme al descubrimiento o el hacer uso de nuevo bien o servicio provoca nuevas relaciones sociales. 4) Estas traen nuevas relaciones jurídicas. 5) Los conflictos que emergen de estas últimas demandan del sistema jurídico una respuesta, la cual, primeramente, se da por vía jurisprudencia (se recurre a los principios generales del Derecho) y luego, por vía legislativa. En este último aspecto, nos atrevemos a afirmar que nunca antes el Derecho ha ido tan

a la saga del cambio social como va hoy en día. (...)” (Dictamen C-376-2003, del 1 de diciembre del 2003)

Diversas autoridades (Christensen, 2015) han visto a este tipo de innovaciones como un proceso que está compuesto por dos fases:

- a. En una **primera fase**, las empresas establecidas (incumbentes) tienden a mejorar sus productos para atender a sus clientes más exigentes (porque son los más rentables) ignorando las necesidades de algunos segmentos de consumidores y excediendo las de otros. Esto permite que nuevas empresas irrumpen en el mercado para atender a estos últimos segmentos de la demanda al ofrecerles, por medio de la innovación, más funcionalidad y menores precios. Los incumbentes, en un principio, no responden vigorosamente, porque prefieren enfocarse en sus nichos más rentables (los más exigentes).
- b. En la **segunda fase** los entrantes (disruptores) ofrecen a los clientes “promedio” de los incumbentes la funcionalidad que demandan, y al mismo tiempo mantienen las ventajas que los hicieron atractivos en un inicio. La disrupción ha sucedido cuando los consumidores promedio del mercado han adoptado en masa los productos o servicios de la empresa innovadora. La teoría de la disrupción predice que cuando un entrante logra adelantar al incumbente al ofrecer mejores precios y productos, este último acelerará su proceso de innovación para defender su negocio.

Como lo indica la OCDE, las tecnologías móviles y el internet han permitido la expansión de este tipo de innovaciones, sin embargo, pese a que *“(...) no se ha llegado a un acuerdo sobre los mecanismos exactos a través de los que las innovaciones disruptivas influyen en los mercados o qué innovaciones recientes pueden clasificarse como disruptivas, sí está claro que las innovaciones que permite la tecnología continuarán provocando cambios estructurales en los mercados en años venideros. (...)*”

Desde la óptica propiamente de la Competencia, las innovaciones de este tipo permiten a pequeños empresarios competir de tú a tú con las empresas existentes de mayor tamaño, promoviendo mejores condiciones de compra y la creación de nuevos mercados, otorgan mayor flexibilidad a los oferentes para decidir cuándo y cómo proveer servicios o bienes que se adecuen mejor a las necesidades de cada consumidor y reducen el costo de empatar oferentes con demandantes o usuarios, lo que genera una expansión hacia nuevos mercados y una correcta asignación de recursos en los existentes.

Sin embargo, también pueden las innovaciones disruptivas perjudicar la competencia, en el mismo sentido de lo indicado para la economía colaborativa y los efectos de red producto del auge de la economía digital, el disruptor, por ser el primero en llegar a un mercado, puede alcanzar posición dominante en ese mercado en particular, que se traduzca en una barrera para la entrada y/o permanencia de sus competidores, además de las prácticas anticompetitivas en las que podría incurrir producto del abuso de posición de dominio.

También, en ciertos mercados las innovaciones disruptivas pueden generar desventajas para los incumbentes por la forma específica de la regulación a la que están sometidos, que es el caso del mercado de taxis en nuestro país. Como se indicó anteriormente, al inicio de sus operaciones, empresas como Uber no están obligadas a incurrir en ciertos costos regulatorios que los taxis sí deben asumir, lo cual no necesariamente indica que estas plataformas pretenden evadir al 100% los requisitos regulatorios, sin embargo, es necesario considerar si deberían equipararse los requisitos o más bien flexibilizar las condiciones actuales de los operadores tradicionales.

Ahora bien, en el caso de Uber y similares, existe el debate sobre si éstas podrían considerarse innovaciones disruptivas propiamente. Existe consenso sobre el hecho de que el servicio que brindan entra como parte de la economía colaborativa y digital, sin embargo, se ha afirmado que la única disrupción en el caso de las plataformas digitales es el alcance y desarrollo de las mismas, porque la función de intermediación y asignación de choferes a usuarios, representa una sustitución a la operadora que se encontraba en una central despachadora de taxis, recibiendo llamadas y conectando vehículos disponibles con usuarios que solicitan un servicio específico.

Esta sustitución, como ya se indicó, tiene sus ventajas (Camps, 2015), como por ejemplo la eficacia en la reducción de los costos de transacción, al conectar oferentes con demandantes y procesar los pagos y demás por medio de internet lo que permite su rastreabilidad; con los mecanismos de reputación online, que promueven la transparencia del mercado; por medio del mejor aprovechamiento de medios de producción subutilizados y también permiten contar en tiempo real con una mayor oferta de servicios.

Ahora bien, se abre entonces un amplio debate sobre si es necesario regular la provisión de bienes y servicios por medio de plataformas digitales y, en caso de que así sea, cómo hacerlo sin impedir a las empresas disruptivas o innovadoras participar y competir en los mercados. La COFECE, el FTC de los Estados Unidos y otras autoridades de competencia a nivel internacional, han insistido en que, independientemente de si se habla del mercado tradicional o del disruptor, la normativa debe seguir los principios básicos de la regulación económica eficiente, a saber: contar con objetivos claros de política pública, generar mayores beneficios que costos sociales, ser la alternativa que menos distorsiona la competencia y mantener los incentivos para competir.

Por otra parte, las distintas autoridades han indicado qué aspectos específicos deberían contener las regulaciones de las plataformas digitales en caso de que se opte por emitir las. Entre estos aspectos se tiene:

- a. **Certeza jurídica que permita el desarrollo de nuevos modelos de negocios:** Las nuevas regulaciones deben contener claridad y precisión en los términos, conceptos y procedimientos, con el objetivo de brindar certidumbre para los regulados. Esto debe realizarse sin caer en el establecimiento de disposiciones muy específicas que luego pierdan su funcionalidad ante el

desarrollo del mercado. Por ende, la regulación debe ser lo suficientemente flexible como para dar paso a la innovación, evitando circunscribirse a la tecnología imperante en el país, ya que, esto limita el desarrollo de nuevas tecnologías.

b. Tener en cuenta las diferencias existentes entre los servicios tradicionales, y las innovaciones:

En muchos casos las regulaciones existentes no están diseñadas para aplicarse a las nuevas tecnologías, ya que han tenido la misma estructura durante décadas y carecen de la flexibilidad necesaria para brindar certeza jurídica a las nuevas formas de competencia.

Si la normativa no es lo suficientemente flexible y eficiente, aplicarla a las innovaciones puede generar incrementos en los costos de las empresas disruptivas al solicitar requisitos, permisos o autorizaciones excesivas. La regulación, como lo afirma COFECE, *“(...) debería estar basada en las características e implicaciones de cada actividad y reconocer las diferencias entre sectores tradicionales y los innovadores. En ningún momento el objetivo debería ser tratar, mediante la regulación, en condiciones iguales a actores económicos diferenciados (por ejemplo, tratar de aplicar igual regulación a empresas que utilizan diferentes modelos de negocio). (...)”*

c. Privilegiar esquemas de autorregulación cuando solucionen fallas de mercado:

Como se menciona en el estudio, la normativa que regula al transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, tiene como uno de sus principales objetivos corregir fallas de mercado, sin embargo, algunas de estas fallas pueden ser resueltas a través de la tecnología, por medio de los esquemas de autorregulación, a través por ejemplo del rastreo y trazabilidad de los viajes y el sistema de calificación de conductores.

Si estos esquemas pueden resolver efectivamente algunas fallas de mercado y, por lo tanto, reducir los vacíos que busca atender la regulación tradicional, indica la COFECE que al regular las tecnologías disruptivas, las autoridades deberían limitarse a identificar las fallas de mercado cubiertas por innovación y los estándares mínimos de seguridad para usuarios y consumidores que sea necesario garantizar.

d. Identificar correctamente los sujetos obligados de la regulación:

Este elemento es sumamente importante de tener en cuenta por el hecho de que en las plataformas digitales, por ejemplo, existe una empresa que pone a disposición la plataforma, esta última representa un intermediario en la relación entre oferentes y demandantes y están los socios conductores que brindan directamente el servicio; por lo que lo fundamental es definir quiénes son los responsables de cumplir con la regulación, si las empresas que ponen a disposición el uso de la plataformas o los socios que a través de la plataforma ofrecen sus servicios.

e. Garantizar la neutralidad frente a la tecnología y promover la competencia por medio de un uso adecuado de la información:

Dado que la información es considerada en esta era como un insumo

esencial, la regulación de este tipo de mercados debe permitir el acceso abierto a la información para que nuevos proveedores puedan competir en igualdad de condiciones con quienes ya la poseen y que ésta no represente una barrera de entrada.

Ante el debate sobre si se deben regular o no las plataformas digitales en el país, la empresa Uber ha mantenido acercamientos con el Gobierno y han mostrado su disposición a una posible regulación, en el entendido de que es posible que coexistan diferentes modelos de negocio. En Guatemala, por ejemplo, la empresa afirma que ha trabajado con el Gobierno para posibilitar la facturación electrónica en cada viaje.

Asimismo, afirman que el 16,6% de las jurisdicciones en las que opera hoy la empresa en el mundo, cuenta con regulación para las plataformas tecnológicas que posibilitan el transporte privado de pasajeros, como es el caso de Bolivia, en donde La Paz fue el primer municipio en tener este tipo de legislación. La misma se aprobó el 13 de marzo del 2017 y se discutirá más adelante.

Finalmente, es importante analizar, los desafíos a los que se enfrentan las autoridades de competencia en la era de la economía digital, por ejemplo, Carl Shapiro (2017) discute cómo puede adaptarse y avanzar la aplicación de la legislación de competencia de manera eficiente, en momentos de gran preocupación generalizada sobre el poder político y económico de las grandes corporaciones en los Estados Unidos, así el autor delinea algunas posibles acciones a seguir por parte de las autoridades, entre ellas:

- a. Fortalecer el análisis de concentraciones, por ejemplo, identificando operaciones que puedan representar problemas a la competencia en el futuro y aplicando estándares más exigentes para este tipo de operaciones.
- b. Superar la visión de que *el tamaño de las empresas las hace malas per se, para enfocarse en aquellas conductas empresariales que pueden dañar el proceso de competencia y concurrencia y/o al consumidor en el presente o en el futuro;*
- c. En línea con lo anterior, enfocarse en las participaciones de mercado para calcular el grado de dominancia de una empresa, puede no resultar tan efectivo en un contexto de mercados digitales, ya que la existencia de efectos de red o plataformas, como ya se mencionó, pueden generar el crecimiento acelerado de una empresa, y conferirle alta participación de mercado en un periodo corto.

Por otra parte, autoridades como la COFECE han desarrollado elementos dentro de sus normativas para investigar el uso anticompetitivo del Bigdata y además prevenir y anticipar cualquier tipo de prácticas producto del funcionamiento de los mercados digitales. Por su parte, la autoridad de competencia alemana ha reformado su normativa para incluir criterios como efectos directos e indirectos de redes, uso paralelo de múltiples servicios y costos de cambios para el usuario, economías de escala en relación con

los efectos de red, el acceso a información relevante para la competencia, y la presión competitiva derivada de la innovación.

En este sentido, resulta indispensable para las autoridades de competencia *adaptar las metodologías utilizadas para incluir en la definición de mercado relevante nuevas características y variables especialmente relevantes en el contexto de la economía digital, en el entendido de que cada vez menos el análisis tenderá a basarse en variables, como precio, márgenes y ganancias para sustentarlo.* (COFEC, 2018)

El FTC establece específicamente recomendaciones sobre la regulación de industrias en proceso de innovación:

“(…)

- a. Determinar si existe una justificación de política pública para regular estos nuevos servicios, ya sea mediante una regulación nueva a través de la extensión de la ya existente.*
- b. De requerirse una regulación, ésta debe ser flexible para permitir la innovación y entrada de nuevos competidores.*
- c. El objetivo principal de toda regulación en materia de ERT debe ser la seguridad de conductores y usuarios, incluyendo consideraciones con respecto a la protección de datos personales y la prevención del robo de identidad. En todo momento, la regulación no debe favorecer a un grupo de competidores o imponer cargas regulatorias innecesarias a otro.*

(…)”

La literatura sobre los retos de las autoridades de competencia frente a los desafíos de la economía digital, señala que éstas en conjunto con los legisladores, pueden tomar medidas con el fin de apoyar a las autoridades de competencia, entre ellas modificar la regulación referente a la protección de datos personales, redactar una guía o documento de orientación sobre la evaluación de las limitaciones competitivas en los mercados digitales, revisar las directrices existentes sobre fusiones horizontales, en lo referente a las fusiones que involucran mercados sin transacción con efectos de red indirectos, definir nuevas métricas utilizadas para establecer los umbral de notificación de concentraciones.

IV. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

A nivel mundial, es común que los diferentes países hayan optado por regular el mercado de taxis, a través de:

- **Regulación de precios:** Principalmente a través del establecimiento de modelos tarifarios, con el objetivo de compensar las desventajas de las asimetrías de información y beneficios de carácter monopólico.
- **Regulación de la capacidad:** En muchos países se ha optado por limitar el número de licencias expedidas, con el objetivo de evitar el congestionamiento de las ciudades y facilitar la supervisión.
- **Regulación de la calidad:** Con el objetivo de garantizar la seguridad pública y ofrecerles a los pasajeros estándares de calidad.

En la práctica hay marcadas diferencias en la forma en la que se desarrollan las regulaciones, por ejemplo, existen algunas ciudades y regiones en las que se imponen regulaciones estrictas, mientras que en otros lugares existen mercados mucho más desregulados. Con respecto a las formas de transporte, a nivel por ejemplo de la Unión Europea, se encuentran los taxis y los autos alquilados con chofer.

Los primeros tienen licencia para operar en espacios públicos y para recoger pasajeros en la vía pública o que caminan hacia puestos o paradas de taxis predeterminadas. De igual forma estos operan a través de llamadas a centrales despachadoras de taxis. Estos taxis tienen un contrato con las autoridades públicas para llevar a cabo un transporte específico a pedido para complementar el transporte urbano público.

El auto alquilado con chofer es un tipo de servicio de alquiler que cubre servicios que operan en base a tarifas previamente negociadas y reservas preestablecidas. En algunos Estados miembros, se les limita en el tipo de servicio que pueden operar (por ejemplo, duración mínima del viaje en distancia o duración) y en otros no. Dependiendo de la forma en que están regulados, pueden competir directamente, parcialmente o no con los taxis (Comisión Europea, 2016). Este tipo de servicio puede tener una denominación diferente según el país, como el vehículo de alquiler privado (PHV en el Reino Unido), el véhicule de transport avec chofer (VTC en Francia) o el servicio de localización de vehículos con chófer (SLC en Bélgica). A continuación, se analizarán casos específicos de algunos países y regiones.

A. UNIÓN EUROPEA

Casi todos los Estados miembros de la Unión Europea regulan el sector de taxis a nivel nacional, con excepción de Bélgica, en donde cada región ha adoptado su propia legislación y el Reino Unido, en donde existen tres jurisdicciones diferentes, cada una con su propio conjunto de reglas. En otros Estados miembros, como España, la legislación nacional se complementa con la legislación regional y la normativa local. Un aspecto que tienen en común todos los Estados miembros, es que para poder brindar el servicio de taxi se requiere la adquisición de una licencia, permiso y/o autorización.

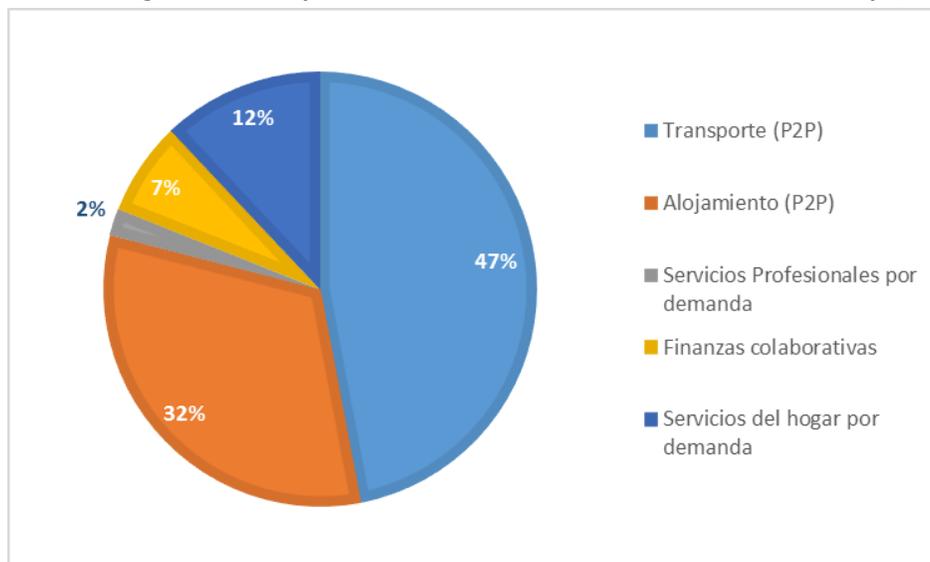
Según estudios de PriceWaterhouse Coopers (PwC) y del Instituto de Análisis de Políticas de Transporte de los Países Bajos, en la UE la principal diferencia entre los taxis y los autos de alquiler con conductor es que la licencia de taxis permite que los taxis esperen en lugares predeterminados y muestren una marca visible para que los pasajeros los identifiquen. Las restricciones de entrada al mercado están motivadas por un exceso de oferta de choferes no calificados y por la necesidad de mantener el orden público al limitar el número de vehículos circulando y estacionados en las calles.

Con excepción de Austria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia (y las ciudades de Berlín y Londres), todos los Estados miembros de la UE han introducido restricciones cuantitativas basadas en factores socioeconómicos, criterios tales como el número de habitantes, el número de turistas y viajeros de negocios.

Las normas para el alquiler de vehículos con conductor en la UE, presentan dos características comunes, a saber, la obligación del conductor de realizar el servicio sobre la base de una tarifa fija preestablecida, y la obligación del conductor de regresar al lugar de negocios después de cada viaje, excepto si hay una reserva previa. El objetivo principal de estas dos obligaciones es evitar que este tipo de automóviles circule en busca de pasajeros en la calle y se produzca un exceso de oferta.

En Europa, el sector de la economía colaborativa que más importancia tiene según el nivel de ingresos, es el de transporte, según un estudio de la consultora PwC, seguido del sector de alojamiento entre iguales, que incluye plataformas de alquiler entre pares y plataformas de alquiler de vacaciones, así como plataformas de intercambio de viviendas.

Gráfico 12. Ingresos de las plataformas de economía colaborativa en Europa, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de PwC 2015.

A continuación, se analiza el caso específico de algunos países europeos y del resto del mundo.

B. BÉLGICA

La regulación en lo que respecta a transporte público de personas en modalidad taxi y similares difiere en las tres regiones Bruselas, Flandes y Valonia, por lo que la normativa es de carácter regional principalmente. Con respecto a los **taxis**, en todo el país se limita el número de licencias, éstas son diferenciadas con respecto a otras modalidades (se les denomina TX) y se requiere una renovación anual de la misma, además se exige una prueba de idoneidad y certificado de buen comportamiento a los choferes.

Asimismo, se permiten viajes a cortas distancias sin un mínimo definido y las tarifas se encuentran reguladas en todas las regiones, las mismas deben ser publicadas en una tarjeta en el automóvil, además se exige el uso del taxímetro y la entrega de recibo a los usuarios. Con respecto al automóvil, se exige que éstos posean una antigüedad menor a 7 años.

Con respecto a las plataformas de *carsharing*, se les exige una licencia la cual es válida para toda la región, en las tres regiones existen regulaciones con respecto al número de licencias emitidas, a fin de garantizar que los automóviles contratados no compitan directamente con los taxis. La licencia o placa se indica como TXH o TXL. Hay un mínimo para los viajes de 3 horas en todo el país. Las tarifas también están reguladas, la mínima es de 90 euros con excepción de Flandes, en donde no hay ninguna regulación al respecto. El destino y la tarifa deben ser acordados por adelantado además debe existir un contrato por escrito (caso de Flandes y Valonia).

Con la plataforma Uber, específicamente, en Bruselas lo que se ofrece es UberPOP, sin embargo, este servicio está prohibido por un juez. La prohibición para UberPop subyace en que la legislación y las reglamentaciones vigentes para este tipo de plataformas, requieren controles de seguridad para automóviles y conductores, como el seguro y pago de contribuciones e impuestos a la seguridad social.

Posterior al fallo de los tribunales, Uber centró su atención en el servicio UberX, el cual está dirigido a un segmento de la población que demanda servicios de mayor nivel y calidad, utilizando solo choferes con licencia profesional que han aprobado un examen de conocimiento local. Antes del fallo, cerca de mil conductores sin licencia habían estado usando UberPop para conectarse con clientes que necesitaban transporte. Al prohibir la aplicación, Bruselas siguió los pasos de otras capitales europeas como Amsterdam, París, Madrid y Berlín, quienes habían fallado antes en contra del servicio. La multa máxima para los socios conductores de Uber antes del fallo era de 10.000 euros.

C. ALEMANIA

Existe una legislación a nivel nacional, sin embargo, los estados federales tienen autonomía para desviarse de ella, un ejemplo de esto es que cada uno determina las tarifas de los taxis. La economía colaborativa tiene una presencia fuerte en Alemania, las principales razones son el ahorro, la comodidad, el disfrute y la conciencia ambiental. Alemania es el segundo país de Europa en lo que tiene que ver con el auge del carsharing, con un número estimado de más de 140.000 miembros.

La legislación alemana del transporte modalidad taxi posee tarifas reguladas, que implican aspectos como el exterior del automóvil, la posibilidad de recoger pasajeros en las calles y una prueba de conocimiento local para los choferes. En cuanto a las plataformas digitales, si bien las tarifas no se encuentran reguladas, existen ciertos requisitos como por ejemplo que el exterior del vehículo sea diferente al de los taxis, que se regrese al sitio base de la compañía, a menos que haya una nueva reserva. El destino final debe estar predeterminado. También hay requisitos para los conductores muy similares a los de los choferes de taxi, como la prueba de conocimiento local para ciudades con más de 50.000 habitantes.

En algunas regiones, el número de licencias está limitado, en otras no, por ejemplo, hay licencias para áreas específicas y para taxis específicos, requisitos relativos a la edad (conductores mayores de 21 años), experiencia de manejo (más de 2 años) y registro de manejo (basado en el sistema de puntos alemán para permisos de conducir), evaluación médica, prueba de conocimiento local, declaración jurada sobre la responsabilidad de los pasajeros. En cuanto a los automóviles, los requisitos pueden variar entre regiones, como el taxímetro, disposiciones de seguridad, diseño, color, etc; mismos que no necesariamente aplican para el caso del carsharing.

De los servicios específicos de Uber, UberPOP fue prohibido en Berlín, Hamburgo y Düsseldorf. En estas ciudades Uber redujo drásticamente sus tarifas para cumplir con la ley (hasta 35 céntimos de euro por kilómetro), lo que produjo una reducción considerable en la cantidad de socios conductores de la plataforma, ya que la tarifa resulta muy poco atractiva para éstos. No obstante, las nuevas tarifas son más altas que los costos variables, por lo que se estaría cumpliendo con los requisitos legales que establecen que para los servicios no comerciales solo se pueden reembolsar los costos variables. Ante esta situación, recientemente Uber ha anunciado que solo ofrecería UberPOP en Hamburgo los fines de semana.

D. FRANCIA

En Francia se hace una distinción en la legislación entre taxis, autos alquilados con conductores y el uso compartido del automóvil. Con respecto al taxi, existe una legislación a nivel nacional, sin embargo, los gobiernos locales son responsables de establecer los requisitos adicionales. Entre éstos están, la restricción en el número de licencias emitidas, la licencia indica dónde pueden recogerse los usuarios (el uso de las paradas de taxis o la opción de recoger pasajeros en ruta), la obligación de portar taxímetro,

cursos de capacitación para conductores (de 6 a 9 meses), dispositivos de ubicación para clientes (GPS), etc.

Por otro lado, los requisitos para vehículos alquilados con conductores son menos estrictos, sin embargo, éstos no pueden recoger pasajeros en las calles, solo a través de la reserva por medio de las diversas plataformas, después de terminado el viaje se les exige regresar al sitio de la compañía, por otro lado, el precio debe establecerse al momento de la reserva, se les exige a los choferes un curso de capacitación limitado (250 horas), se prohíben los dispositivos de GPS.

En el caso de Uber, existen varios casos judiciales en curso, pese a esto Uber ofrece servicios en cinco ciudades y una región: París, Lille, Lyon, Toulouse, Burdeos y la Riviera francesa. La cantidad y los tipos de servicios ofrecidos difieren según la ciudad. UberPOP se ofrece en todas partes, la mayoría de los servicios se ofrecen en París, además ésta es la segunda ciudad en cuanto a ingresos de Uber en Europa.

Francia es el líder europeo en el uso de plataformas de “carsharing”, con un estimado de 800.000 miembros. Existen empresas como Autolib, la cual se considera dentro del modelo B2C (business to consumer) y Drivy la cual es más del tipo P2P (peer to peer), esta última registra 500.000 usuarios solo en Francia. Los consumidores franceses han indicado tener amplio conocimiento de las plataformas de economía colaborativa.

E. ESPAÑA

En España existe una legislación nacional que regula lo concerniente al transporte de personas, sin embargo, los gobiernos locales tienen un alto grado de autonomía. Aparte de los taxis, existe la modalidad de los autos alquilados con conductor, lo cuales tienen restricciones en cuanto al número de licencias (máximo de 1 por cada 30 taxis). Por lo tanto, los vehículos contratados de este tipo suelen ser un servicio de lujo o un servicio relacionado con el turismo.

A los conductores se les exige formar parte de alguna compañía, además se requieren pruebas de conocimiento y certificado de buen comportamiento. Para los vehículos se requiere inspección anual, taxímetro y señal de taxi en el automóvil, además de requisitos para la apariencia exterior del automóvil (Madrid y Barcelona).

Con respecto a las tarifas, los gobiernos locales son quienes las determinan, sin embargo, existe una directriz nacional relacionada con la estructura tarifaria (tarifas regulares y tarifas más altas). El servicio de Uber, UberPOP está prohibido a nivel nacional, desde diciembre del 2014, por lo que la plataforma Uber ha optado por retirarse de España.

F. REINO UNIDO

Existe una legislación nacional amplia, pero todos los municipios tienen un alto grado de autonomía para establecer las reglamentaciones. En el caso de los taxis, por ejemplo, se establecen reglas generales que suelen ser similares entre regiones, como lo son el establecimiento de paradas de taxis versus la posibilidad de recoger pasajeros en la calle.

En Londres, se exige que el exterior del vehículo tenga diversas características que le permitan diferenciarse del resto, así como una prueba de conocimiento local (curso de capacitación de 2 a 4 años), con respecto al vehículo, se establece un máximo de 15 años de antigüedad. El solicitante de una licencia debe tener al menos 21 años de edad, y el automóvil debe ser propio. Además, se revisa el historial personal del conductor (antecedentes penales, registro de impuestos, etc.).

Asimismo, a los autos alquilados con conductor, se les exige no presentar en el exterior del vehículo ningún aspecto que pueda asemejar a un taxi, no pueden recoger pasajeros en las calles, solo se permite la reserva ya sea a través de alguna plataforma o central telefónica. En Londres, la primera licencia se otorga por 5 años y posteriormente con la renovación el plazo asciende a 10 años. La prueba de conocimiento en estos casos es mucho menos exigente, se requiere un mínimo de 1 año de experiencia en conducción y un seguro. A las compañías se les exige una licencia propia y diferenciada. En Londres hay más vehículos de este tipo que taxis. Para automóviles alquilados, existe una licencia de pequeña empresa (menos de 3 automóviles) o una licencia estándar (más de 2 automóviles).

Con respecto a Uber, en Reino Unido no hay UberPOP, sin embargo, sí existe el servicio UberBLACK, sobre el cual existen algunos procedimientos legales en curso, sin embargo, se podría decir que Uber ha sido ampliamente aceptado en el Reino Unido. La empresa también ha presentado UberTaxi en Londres, servicio que se adhiere a los requisitos legales para los taxis.

G. HOLANDA

En Holanda no existe una diferenciación legal entre taxi, vehículos alquilados con chofer, plataformas de *carsharing*, y demás; no obstante, la ley sí regula qué tipos de vehículos están exentos de las regulaciones tarifarias. Una característica de los taxis en los Países Bajos, es que éstos no tienen la cultura del ruleteo en la que circulan los taxis en busca de pasajeros por las calles, ya que las personas habitualmente piden taxis por teléfono a través del sistema central de despachadores de taxis o caminando a una parada de taxis designada. No es frecuente que un taxi en movimiento se solicite en la calle, aunque no está prohibido hacerlo.

Con respecto al servicio brindado por Uber, en Holanda existe UberBlack, UberLux y UberPop; los dos primeros cumplen con requisitos legales como un documento de identidad del conductor, sin embargo, en Amsterdam no existe solo Uber, también opera una empresa denominada TCA.

La Ley de transporte de pasajeros en Holanda, establece que la misma no es aplicable al transporte de personas en automóvil, si la suma del pago por ese transporte no excede el costo del automóvil y los posibles costos adicionales para ese transporte, a menos que lo anterior se haya ejecutado en el desempeño de una profesión o negocio, esto para los vehículos que no entran en la categoría de transporte público.

H. BRASIL

En Brasil los gobiernos locales regulan en gran medida el mercado de taxis, emitiendo las distintas licencias y regulando las tarifas. Con respecto a las licencias, las compañías de taxis reciben licencias por parte de los municipios; que pueden ser tanto para individuos como para empresas, pueden revocarse en cualquier momento y existen principalmente dos tipos: las emitidas antes de 1998 pueden ser transferidas (en la práctica, vendidas) a otros y las licencias emitidas después de esa fecha, las cuales no se pueden transferir.

Con respecto a las tarifas, éstas presentan una estructura dual, tarifas estándar y más altas para las noches y los fines de semana, el gobierno local determina el horario exacto. Los taxis son inspeccionados por una agencia nacional (Inmetro). Hay licencias limitadas y específicas, como es el caso de los taxis turísticos, a los cuales se les exige una prueba de conocimiento obligatorio para inglés o español. Para las unidades o automóviles se requiere taxímetro y se debe entregar un recibo impreso a los clientes que lo soliciten.

Con respecto a las plataformas de *carsharing*, específicamente en el caso de Uber, el servicio que se brinda es UberBlack, el cual se ofrece en tres ciudades. Río de Janeiro y Sao Paulo han llevado a cabo procedimientos para prohibir la operación de la plataforma Uber, sin embargo, en marzo del 2018 se aprobaron regulaciones menos estrictas para el mercado de transporte de personas en este tipo de plataformas.

Esta decisión fue bien recibida por Uber, ya que la empresa consideró que las mismas representaban una regulación a la actividad brindada por ellas en lugar de prohibirla, al organizar criterios para que las aplicaciones funcionen en el país. Brasil ha reportado ser el mercado más grande de Uber después de Estados Unidos, con 17 millones de usuarios y 500.000 conductores.

Según reportes del diario online *Financial Times*, luego de la visita a Brasil del presidente ejecutivo de Uber, en octubre del 2017, los senadores brasileños aprobaron una ley que regula las aplicaciones de este tipo. Eliminando cláusulas incluidas en una propuesta original que habría regulado estas compañías como otras formas de transporte público como taxis.

En su versión original, dicho el proyecto de ley planteaba el requisito de que los conductores obtuvieran permisos especiales, como matrículas de taxis, y un seguro adicional para sus automóviles. De igual manera las empresas también debían someterse a la supervisión gubernamental adicional.

La empresa Uber había enfrentado demandas por derechos laborales y problemas de seguridad en Brasil, junto con quejas de taxistas que afirma que la aplicación representa competencia desleal. Sin embargo, este país es uno de los mercados más competitivos para aplicaciones como Uber, debida su popularidad principalmente a molestias de la ciudadanía con la calidad del transporte público y las preocupaciones sobre la seguridad en las calles de ciudades como Río de Janeiro.

I. ESTADOS UNIDOS

La industria del taxi en algunas ciudades de Estados Unidos ha estado regulada desde hace más de 50 años. En el caso de Nueva York, las licencias de taxis siempre estuvieron limitadas, constituyendo un negocio que permitía obtener cierta estabilidad financiera, ya que éstas además se pueden revender por lo que muchos las utilizaron con el objetivo de alcanzar ingresos fijos y asegurarse una jubilación después.

Sin embargo, con la llegada de Uber y otras plataformas digitales, se ha dado una crisis en la industria de taxis puesto que ya el negocio de la reventa de las mismas, ya no es tan rentable y esto se evidencia más en Nueva York que es la ciudad con mayor flota de taxis de todo Estados Unidos. En 2014 estas licencias se vendieron hasta por 1,3 millones de dólares, sin embargo, con la entrada de Uber y demás, los precios llegaron a rondar los 150.000 y 450.000 dólares.

El número de licencias en Nueva York está limitado a 13.587, sin embargo, en la ciudad existen cerca de 63.000 vehículos ofreciendo servicios similares mediante aplicaciones como Uber, Lyft, Via y Gett. Ante esta situación, los taxistas se quejan de la situación de desventaja en la que quedan, al no tener los nuevos servicios que pagar licencias ni cumplir la misma normativa que ellos.

Esta situación se presenta también en Chicago, que ocupa el segundo lugar de las ciudades con mayor flota de taxis de Estados Unidos, el precio medio de una licencia en Chicago en el 2007, rondaba los \$70,000, y para el 2013 llegaba a los \$350.000 dólares, no obstante, con la llegada de Uber en 2015 el precio medio de la licencia había caído hasta los \$270.000 dólares.

La reacción de algunas ciudades ante la llegada de Uber ha sido el establecimiento de niveles de regulación distintos, menos estrictos para las plataformas de *carsharing*, y en muchos casos no se han reformado los marcos normativos vigentes aplicables a la industria del taxi. Más de sesenta ciudades de Estados Unidos, han aprobado leyes o regulaciones para legalizar el uso de aplicaciones de taxis como Uber. En 2013, la Comisión de Servicios Públicos de California estableció una nueva categoría de "*Compañía de la red de transporte*", para regular servicios que brindan las plataformas como Uber y Lyft.

Por su parte, en septiembre del 2014 se emite en la ciudad de Chicago, Estados Unidos, una normativa que reconoce el modelo de "*servicio de redes de transporte*", así como la figura de conductor de éstas, clasificando los tipos de licencias que deben tener los operadores y conductores por clases, según el

número de horas que éstos planeen utilizar las plataformas e imponiendo requisitos específicos, dependiendo de la clase de licencia que se pretenda operar. En Chicago se manejan principalmente dos tipos de transporte individual de personas: los taxis y los vehículos de transporte público de pasajeros.

Ambos están regulados por el Código Municipal de la Ciudad, pero en capítulos separados ya que la regulación no es la misma. En el caso de los taxis, el número total de licencias que posee cada licenciatario se basa en el total de licencias en cada corporación o entidad legal, en la que posea una participación del 25% o más, incluidas, entre otras, acciones y participaciones. Estas licencias se otorgan por un período de dos años; en lo que respecta a las tarifas, se regulan a través de precios máximos y además se impone la restricción de que los taxistas no pueden trabajar más de 12 horas consecutivas en períodos de 24.

J. MÉXICO

En opinión OPN-008-2015 del 4 de junio del 2015, la COFECE se refiere al servicio de transporte de personas, indicando que, en dicho servicio se presentan problemas que pueden distorsionar la prestación del mismo en detrimento del consumidor, como es el caso de las asimetrías de información. En México, a las plataformas que brindan el servicio de transporte de pasajeros se les conoce como *Empresas de redes de transporte basadas en aplicaciones móviles (ERT)*.

La COFECE señaló que la regulación en los diversos países y en México, no ha evolucionado para brindar certeza jurídica a las innovaciones y cambios tecnológicos. Afirman que el servicio que ofrecen las ERT difiere del de los taxis por lo que, de regularse, debe hacerse con cuidado de no generalizar ya que podrían eliminarse los beneficios que traen consigo dichas innovaciones. La COFECE a la vez se acoge a las recomendaciones hechas por la Federal Trade Commission (FTC) de Estados Unidos para la regulación de industrias en proceso de innovación²¹.

En el caso de México, la COFECE ha determinado que el servicio de las empresas de redes de transporte (ERT), no es equivalente al servicio público de transporte de pasajeros y, de regularse bajo esa óptica, se corre el peligro de que se eliminen las bondades que ofrece la innovación en perjuicio del bienestar social. La COFECE afirma que el mecanismo de autorregulación que proporcionan las ERT es transparente y eficiente, además de brindar seguridad, calidad, certidumbre en cuanto a los tiempos de espera y demás beneficios a los usuarios.

Trece entidades han modificado su regulación o emitido nueva normativa para reconocer los modelos de negocio bajo los que operan las ERT, lo que les brinda certeza jurídica, conforme a la recomendación de la COFECE. Por ejemplo, Guanajuato, Querétaro, Coahuila, Yucatán, San Luis Potosí, Colima, Sonora y Tijuana, establecieron requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, como contar con frenos antibloqueo, cinturón de seguridad y bolsa de aire.

²¹ Sobre dichas recomendaciones se profundizará en el capítulo VI de este estudio.

Ante estos pronunciamientos, el Gobierno Federal de la Ciudad de México, emitió en 2015 un decreto que planteó una serie de modificaciones para mejorar la calidad del servicio de taxi y de seguido se creó una categoría nueva denominada “*Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas*”. La normativa que crea esta nueva categoría, establece que los operadores de las aplicaciones deben aportar el 1,5% de cada servicio a un fondo especial para la mejora del servicio de taxis de la capital mexicana, además deben registrarse ante la Secretaría de Movilidad (Semovi), poseer un permiso especial que exige su capacitación y que cuenten con un seguro.

El reglamento dicta también condiciones para el tipo de vehículos autorizados para brindar el servicio en estas aplicaciones, los mismos deben tener un costo de al menos 200.000 pesos mexicanos (\$12.650 dólares), cuatro puertas, aire acondicionado, cinturones de seguridad y airbags. Los conductores no podrán aceptar pagos en efectivo, algo que sí permite Uber.

K. BOLIVIA

En Bolivia existe la Ley General de Transporte, del 16 de agosto del 2011, la cual establece que el nivel central del Estado es quién define a la autoridad regulatoria competente, descentralizada que regula el Sistema de Transporte Integral (STI). Por su parte, los gobiernos autónomos departamentales y municipales en el ámbito de sus competencias y su jurisdicción, son los que regulan este Sistema.

Dicha Ley establece que, el Gobierno del Estado Plurinacional, los gobiernos autónomos departamentales y gobiernos autónomos municipales establecerán, según sus competencias, estándares técnicos de calidad y seguridad como parte de un sistema integral tendiente a modernizar la infraestructura y la prestación del servicio de transporte público de pasajeros.

Los requisitos mínimos que se deben cumplir para poder brindar el servicio de transporte de pasajeros, tienen que ver principalmente con parámetros de seguridad: Por ejemplo, con respecto a la jornada, los horarios de trabajo de los conductores deben estar en función a la cantidad de vehículos que circulan en la ruta, la frecuencia óptima de servicio y el tiempo máximo de trabajo de un conductor considerando sus descansos periódicos y relevos; además deberán cumplir las rutas, horarios y frecuencias establecidas en su autorización respectiva, sin sobrepasar el límite de velocidad, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa específica.

Con respecto a los vehículos, se exige el cumplimiento de estándares y periodicidad establecidos por el Sistema Nacional de Revisión Técnica Vehicular, para las inspecciones técnico mecánicas a los vehículos que prestan el servicio de transporte público automotor internacional, interdepartamental, interprovincial, intermunicipal y urbano, además se establece la utilización exclusiva de vehículos diseñados expresamente para el transporte de pasajeros, de conformidad con las especificaciones que determine la autoridad competente.

Con respecto a las tarifas, para el caso del servicio de transporte público automotor internacional e interdepartamental, las mismas las aprueba la autoridad competente del Gobierno del Estado Plurinacional y en lo que respecta al servicio de transporte público automotor a nivel interprovincial e intermunicipal, las tarifas las aprueban los gobiernos autónomos departamentales.

Bolivia ha sido de las jurisdicciones que recientemente han optado por la regulación de las plataformas digitales, mediante la promulgación del *“Reglamento Municipal del Servicio Privado de Transporte de Pasajeros Contratado Mediante Plataformas Tecnológicas”*, publicado en Decreto Municipal 005/2017 . Este reglamento tiene como objetivo principal regular dicho servicio además de determinar los requisitos, procedimientos y condiciones que se deben seguir para su prestación.

El Servicio Privado de Transporte de Pasajeros Contratado Mediante Plataformas Tecnológicas, se define en el reglamento como *“(...) la actividad por la cual , operadores satisfacen las necesidades de traslado de usuarios, entre un origen y un destino, que no está sujeto a horarios ni recorridos, siendo el usuario quien solicita el servicio y fija el lugar de destino a través del uso de las plataformas tecnológicas, cuya tarifa estimada es previamente acordada entre partes y determinada a través de la plataforma tecnológica y efectuada mediante pago electrónico. (...)”*

Dicho Reglamento además incorpora a las empresas de movilidad colaborativa otorgándoles un permiso especial para que operen y/o administren plataformas tecnológicas, para que éstas sean quienes registren operadores y vehículos en las distintas plataformas. Una vez registrados los operadores, deben colocar en el parabrisas del vehículo una identificación que incluye la fecha de registro, placa de circulación y nombre del conductor. Tanto a las empresas de movilidad como a los conductores se les exige una póliza de seguros.

V. CONCLUSIONES

A. El transporte de personas constituye una necesidad colectiva y un factor determinante para su crecimiento y desarrollo económico. Sistemas de transporte eficientes repercuten en la calidad de vida de los habitantes al permitir la movilidad entre diversos puntos en condiciones óptimas de precio, tiempo, conveniencia, comodidad y seguridad.

B. En el transporte remunerado de pasajeros modalidad taxi existen al menos dos problemas que pueden distorsionar la prestación del servicio en detrimento del consumidor: 1) asimetrías de información, ya que el usuario no cuenta con información suficiente sobre aspectos importantes tales como la confiabilidad del conductor, las condiciones de seguridad y calidad del vehículo, el conocimiento de la ciudad y la predictibilidad de los precios; y 2) problemas de coordinación ya que los pasajeros no conocen con exactitud dónde podrán abordar un vehículo, en tanto los conductores desconocen el lugar exacto donde recoger pasajeros, lo que puede llevar a problemas en la oferta de servicios, que repercute en tiempos de espera altos y en la subutilización de vehículos.

C. Precisamente para atender los problemas antes señalados los Gobiernos de buena parte de los países, han introducido regulaciones que procuran condiciones óptimas en la prestación del servicio, en aspectos tales como calidad, seguridad, continuidad, precios y conveniencia. Sin embargo, en el país estas regulaciones que se han mantenido sin mayor variación durante décadas, han demostrado que han quedado desfasadas y no resultan actualmente las más adecuadas para solventar los problemas antes señalados.

D. En Costa Rica el transporte remunerado de personas modalidad taxi es considerado un servicio público y como tal se encuentra ampliamente regulado. No obstante, ello no ha obstaculizado la existencia de actores que prestan el servicio de forma irregular, a pesar de los esfuerzos de los distintos Gobiernos por erradicar los taxis “piratas” –no autorizados- y luego de transformar la figura del porteo en un servicio regulado que pasó a llamarse Servicio Especial Estable de Taxi (Seetaxi) en el año 2011.

E. Parte de la problemática a la que se enfrentan actualmente los taxistas, tiene su origen en que a pesar de que la ley establece una gran cantidad de restricciones, muchas terminan siendo inútiles, por cuanto no son atendidas por los dueños de placas -no necesariamente los concesionarios-, o por la falta de vigilancia de su cumplimiento por parte de las autoridades. Un ejemplo lo constituye la prohibición de alquilar las licencias, situación que es común en la realidad del sector, sino que además genera una afectación a los taxistas que deben alquilar la placa y laborar jornadas extensas con el objetivo de poder obtener algún beneficio económico.

F. Aunado a la problemática expuesta, en el 2015 inicia operaciones en el país la plataforma tecnológica Uber, bajo la figura de “comunidad de autoabastecimiento”, basada en una agrupación de miembros que fue creada para autogestionar sus necesidades específicas de movilidad. Esta empresa contaba a julio del 2018 con 20.000 socios colaboradores y 738.000 personas registradas que utilizaron la

plataforma durante los últimos tres meses. Según señala la empresa, Costa Rica es el país con la mayor penetración del servicio en América Latina, a pesar de que la aplicación está principalmente enfocada en la GAM y de los esfuerzos del Gobierno por detener su funcionamiento. Existen además otras plataformas que prestan servicios similares.

G. Si bien el Gobierno considera que la prestación de servicios de transporte utilizando estas plataformas es ilegal, no se ha emitido ningún pronunciamiento por parte de los Tribunales de Justicia al respecto. Por otra parte, las acciones de la Administración no han logrado detener el incremento en la cantidad de conductores y usuarios que continúan respaldando el servicio, lo que ha dificultado el cese de operaciones de la plataforma. Sin embargo, recientemente se ha llegado a un acuerdo con los taxistas de presentar un proyecto de ley en la corriente legislativa que regule a este tipo de plataformas.

H. Tal y como lo establece el IICE-UCR en su estudio, la interpretación que se obtiene del análisis del mercado de taxis actualmente, deja en evidencia el hecho de que *“(...) la realidad del país desbordó el modelo regulatorio del servicio de transporte modalidad taxi. La presencia muy significativa de actores formales, pero no regulados (Seetaxi) e informales cuya participación crece rápidamente confirman que el mercado experimenta transformaciones drásticas que el modelo de regulación vigente no ha sido capaz de atender. (...)”*

I. El análisis del marco jurídico con respecto al transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, desde la óptica de la Competencia y, en atención a la recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados, evidencia que, las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a regulación (eliminación de asimetrías de información principalmente), no son válidas en las condiciones actuales. Existen serias deficiencias en la regulación, como por ejemplo la falta de estudios técnicos que sustenten restricciones cuantitativas y cualitativas de la oferta, tales como las limitaciones al número máximo de licencias, y ámbito territorial de éstas, así como las restricciones de premisos de Seetaxi.

J. Asimismo, restricciones que buscan controlar el congestionamiento vial en algunos puntos del país y la contaminación producida por emisiones, tampoco han logrado su cometido, producto del crecimiento urbano sin planificación que se ha dado en los últimos años, como lo demuestran estudios del PEN, por lo que al final los verdaderos costos sociales, económicos y administrativos evidencian ser superiores en relación con los beneficios que brinda la regulación actual de la modalidad taxi.

K. Sin embargo, con la llegada de las plataformas digitales (aplicaciones móviles) en el sector transporte (caso de Uber), los problemas referentes a las asimetrías de información y la asignación eficiente de recursos se han solventado en gran medida a través del uso de, sistemas de reputación en línea y geo localización, así como algoritmos que asignan tarifas siguiendo los patrones de la oferta y la demanda. Por lo que los objetivos que dieron origen a la regulación, podrían efectivamente alcanzarse en condiciones contemporáneas mediante la operación de la competencia sometida a control bajo las leyes

de prácticas comerciales restrictivas o por formas de intervención gubernamental que restrinjan la competencia en menor grado.

L. La revisión de la regulación también evidencia que, el modelo tarifario existente hoy en día, no permite una adecuada remuneración al dueño de la placa; el estudio del IICE-UCR arroja hallazgos relevantes con respecto a los parámetros del modelo vigente, esto aunado a la situación económica difícil por la que atraviesan actualmente los choferes de taxi, amerita repensar si la estructura tarifaria responde verdaderamente a la realidad del sector y consigue una adecuada retribución a los conductores.

VI. RECOMENDACIONES

A. Se recomienda analizar opciones alternativas a la regulación actual (Leyes Nº 7969 y Nº 8955, principalmente), que permitan al transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, garantizar los requerimientos mínimos necesarios para la prestación adecuada del servicio, en el entendido de que dicha regulación no ha logrado alcanzar los objetivos para los cuales fue diseñada, y no se encuentra adecuada ni a la realidad del país, ni a la evolución de la economía en la era digital.

B. En este sentido, se considera razonable realizar cambios de orden legal como eliminar la limitación en el número de placas y el establecimiento de un registro con requisitos básicos que garanticen la seguridad, la calidad y la eficiencia del servicio al usuario, de cumplimiento obligatorio para todos quienes decidan ofrecer el servicio, independientemente de la figura jurídica que utilicen. El establecimiento de un precio máximo, para evitar el abuso en la tarifa, con controles rigurosos tanto del cumplimiento de los requisitos como de la tarifa. Para el control pueden adoptarse sistemas de tecnologías modernas geo-referenciados.

C. En línea con lo anterior, y en el mismo sentido de las recomendaciones realizadas por el IICE-UCR en su estudio, se recomienda valorar la conveniencia de mantener el modelo tarifario actual, no sólo por la actualización de sus parámetros operativos, sino por la consideración de la validez que tenga un modelo tarifario como el establecido, en una economía digitalizada.

D. En caso de que se opte por regular las plataformas digitales como Uber, considerar los aspectos antes mencionados sobre la regulación de este tipo de servicios, manteniendo el objetivo de velar por la seguridad de los conductores y usuarios, sin establecer requisitos demasiado específicos que inhiban la aparición de nuevas empresas en el mercado o que provoquen la salida de las actuales.

E. Se comparte el criterio de otras autoridades de competencia con respecto a que, cuando se opta por regular las plataformas como Uber y similares, las autoridades deben identificar las fallas de mercado que dichas plataformas resuelven, así como los estándares mínimos de seguridad para usuarios y consumidores que quedan aún pendientes de garantizar, con el fin de que la normativa se limite a atender los problemas que no sean resueltos por los propios modelos de negocio y evite imponer requisitos que dupliquen la atención de fallas de mercado ya solventadas. En general se considera que los aspectos específicos que deberían contener las regulaciones de las plataformas digitales, en caso de que se opte por emitirlos, son los siguientes:

- Certeza jurídica que permita el desarrollo de nuevos modelos de negocios.
- Tener en cuenta las diferencias existentes entre los servicios tradicionales, y las innovaciones:
- Privilegiar esquemas de autorregulación cuando solucionen fallas de mercado:
- Identificar correctamente los sujetos obligados de la regulación:
- Garantizar la neutralidad frente a la tecnología y promover la competencia por medio de un uso adecuado de la información.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1965). Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores N° 3503. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9433&nValor3=80722¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1993). Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial N° 9078. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=73504&strTipM=FN.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=104340&strTipM=FN.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=113216&strTipM=TC.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1999). Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41856&nValor3=101842¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=4&strSim=simp.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2011). Ley N° 8955, Reforma la Ley N° 3284 "Código de Comercio", del 30 de abril de 1964, y la Ley N° 7969 "Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi" del 22 de diciembre de 1999. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70635&nValor3=85401&strTipM=TC.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2004). Expediente OT-390-2004. Resolución RRG-4199-2004. Modelo de Regulación Económica del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Taxi. Intendencia de Transporte.

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. (2018). Expediente ET-007-2018. Estudio Tarifario. Intendencia de Transporte. Consultado el 16 de febrero del 2018, disponible en: http://apps2.aresep.go.cr/SINDI/Views/Et_estudioTarifario.aspx#.
- Belk, R. (2014). You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of business research*, 67(8), 1595-1600. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Russell_Belk/publication/262490610_You_are_what_you_can_access_Sharing_and_collaborative_consumption_online/links/571e237f08aeaced7889da6f/You-are-what-you-can-access-Sharing-and-collaborative-consumption-online?origin=publication_detail.
- Christensen, C. M., Raynor, M. E., & McDonald, R. (2015). What is disruptive innovation. *Business Review*, 93(12), 44-53. Disponible en: <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=50233>.
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). (2005). Congestionamiento del flujo vehicular en la Gran Área Metropolitana de San José, Costa Rica. Disponible en: http://cfia.or.cr/descargas_2010/Informes/Informe_congestionamiento.doc.
- Comisión Europea. (2016). COM(2016) 356 final: Una Agenda Europea para la economía colaborativa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2002/176/L00021-00025.pdf>.
- Comisión Federal de Competencia Económica. (2015). Opinión sobre el impacto de los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles en el proceso de libre competencia y competencia económica. OPN-008-2015. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>.
- Comisión Federal de Competencia Económica. (2018). Repensar la Competencia en la Economía Digital. Estudios de Promoción de la Competencia. Disponible en: <http://bgbg.mx/5088/repensar-la-competencia-en-la-economia-digital/>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2016). Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Estudio E/CNMC/004/15. Madrid, España. Disponible en: https://www.cnmec.es/sites/default/files/2133063_1.pdf.
- Durán, A., et. al. (2013). *Estimación del costo mínimo promedio de la congestión vial en el Gran Área Metropolitana (GAM): un análisis de discriminación de proyectos de infraestructura vial*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía.

- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (2017). “Actualización y determinación de los valores de los parámetros operativos e indicadores de rendimiento del servicio de transporte remunerado de personas, modalidad taxi”. Disponible en:
https://aresep.go.cr/images/documentos/TRANSPORTE/6.Informacion_regulatoria/INFORME_FINAL_TAXIS_ARESEP-IICE-UCR__07062017vf.pdf
- Mezger, T. (2016). Informe final: “Implicaciones sociales, económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente en la GAM”. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. Disponible en:
https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Ambiente/Mezger_2016.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). Sección I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía. DAF/COMP/LACF(2016)4. Documento de base elaborado por la Secretaría de la OCDE. Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia. Disponible en:
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2016\)4&docLanguage=Es](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2016)4&docLanguage=Es).
- Otoyá, M. (2009). “Estimación económica de las principales deseconomías presentes en el Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica”, en Revista Iberoamericana de Economía Ecológica 13. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/6249248.pdf>.
- Presidencia de la República. (2006). Reglamento sobre Características del Servicio Público Modalidad Taxi, Decreto Ejecutivo Nº 33526. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=RTC&nValor1=1&nValor2=58867&nValor3=112066&strTipM=TC.
- Procuraduría General de la República. (2000). Opinión Jurídica OJ-127-2000, del 20 de noviembre del 2000. Disponible en:
<http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/J/2000-2009/2000-2004/2000/3B27B.HTML>.
- Procuraduría General de la República. (2003). Dictamen C-376-2003 del 1 de diciembre del 2013. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12275&strTipM=T.

- Procuraduría General de la República. (2015). Dictamen C-078-2015 del 13 de abril del 2015. Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18785&strTipM=T.
- Programa Estado de la Nación. (2017). Aporte Especial: Patrones y percepciones ciudadanas sobre medio ambiente y condiciones para el cambio. Informe Estado de la Nación 2017. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/2017/assets/en-23-aporte-cap-42.pdf>.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2017). Expediente 15-015456-0007-CO. Sentencia Nº 02791-17 de las 11:45 horas del 22 de febrero de 2017. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-721023>.
- Shapiro, C. (2018). *Antitrust in a Time of Populism*. Revista Internacional de Organización Industrial. Disponible en: <http://faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/antitrustpopulism.pdf>.
- Vaughan, R., & Daverio, R. (2016). *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*. PwC UK, impulse paper for the European Commission. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/digital/evaluacion-economia-colaborativa-europa.pdf>
- Vitković, D. (2016). *The Sharing Economy: Regulation and the EU Competition Law Global Antitrust*. Global Antitrust Review, Issue 9, 2016. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2926852>.