

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY DE SERVICIO DE TRANSPORTE PRIVADO COLABORATIVO
EXPEDIENTE N.º 23.110

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
28 DE OCTUBRE DE 2024

TERCERA LEGISLATURA

SEGUNDO PERÍODO SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

La suscrita diputada, miembro de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presenta el presente Dictamen Negativo de Minoría, sobre el proyecto, “Ley de Servicio de Transporte Privado Colaborativo” expediente N.º 23.110, iniciativa de varios señores y señoras Diputadas, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, con base en las siguientes consideraciones:

I. Resumen del proyecto:

Objetivo **del** **Proyecto**

El proyecto de ley busca regular el servicio de transporte privado colaborativo mediante plataformas tecnológicas, facilitando el marco jurídico para su operación en Costa Rica. Su objetivo principal es fomentar la libre prestación de servicios de transporte privado colaborativo, permitiendo la competencia entre plataformas de transporte y el servicio de taxis, promoviendo la libre elección del usuario y el dinamismo en el sector transporte.

Ámbito **de** **Aplicación**

Este marco legal se aplica en todo el territorio nacional y regula las actividades de transporte colaborativo realizadas mediante plataformas tecnológicas. La ley se centra en la interacción entre consumidores, conductores y empresas tecnológicas.

Principales Componentes del Proyecto

1. Definiciones Esenciales

- **Empresa de Transporte Privado Colaborativo:** Entidad que opera una plataforma tecnológica interconectando consumidores y prestadores de servicio de transporte privado colaborativo.
- **Plataforma Tecnológica:** Herramientas y sistemas tecnológicos (como apps móviles) que facilitan la contratación del servicio de transporte.

- **Prestador del Servicio:** Persona que, utilizando un vehículo particular, brinda el servicio a través de una plataforma.
- **Servicio de Transporte Privado Colaborativo:** Transporte punto a punto proporcionado a través de plataformas, realizado por vehículos privados y particulares.

2. Naturaleza Jurídica de la Relación

- El proyecto establece que la relación entre el conductor y la empresa de plataforma es de naturaleza civil o comercial, excluyendo cualquier carácter laboral.

3. Características del Servicio

- El servicio es operado de forma libre, sin regulaciones de itinerarios, precios, rutas o frecuencias, y no limita la cantidad de vehículos o conductores, ya que esto depende de la demanda.

4. Requisitos para Empresas y Conductores

- **Para Empresas:** Cumplir con regulaciones fiscales (IVA e Impuesto sobre la Renta), aceptar pagos en moneda local, y velar por el cumplimiento de los requisitos de los conductores.
- **Para Conductores:** Tener licencia de conducir, estar inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en la Dirección General de Tributación, y contar con seguro que cubra responsabilidad civil hacia terceros y pasajeros.

5. Protección de Datos del Consumidor

- Se establece que las empresas deben proteger los datos de los usuarios y sólo pueden ser divulgados bajo autorización judicial o consentimiento expreso del consumidor.

6. Aseguramiento de los Conductores

- La CCSS podrá establecer un sistema de recaudación específico para las cargas sociales de los prestadores del servicio, mediante acuerdos con las plataformas.

7. Modificaciones en el Servicio de Taxis

- Permite a los taxistas concesionados utilizar plataformas tecnológicas para pactar tarifas, y autoriza a ARESEP para implementar una aplicación que sustituya el taxímetro tradicional con uno virtual.

Disposiciones Transitorias

1. Inscripción en la CCSS

- La obligación de inscripción ante la CCSS para conductores entrará en vigencia cuando la entidad establezca un mecanismo adecuado de recaudación de cotizaciones.

2. Reglamentación de la Ley

- El Poder Ejecutivo tendrá seis meses para reglamentar la ley una vez promulgada.

3. Continuidad Operativa para Empresas Actuales

- Las empresas de transporte privado colaborativo que ya operan en el país podrán seguir funcionando bajo las condiciones actuales hasta que se emitan las reglamentaciones pertinentes

II. Consultas recibidas:

Institución/Organización	Criterio Proporcionado	Enfoque del Criterio
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Criterio sobre la naturaleza de la relación conductores y plataformas	Determinar si la relación es de tipo laboral o independiente

Procuraduría General de la República (PGR)	Opinión sobre la naturaleza civil/comercial del servicio privado colaborativo	Validar el régimen bajo derecho civil o comercial, promoviendo libre comercio
--	---	---

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Análisis sobre el aseguramiento y obligaciones de las plataformas	Evaluar las implicaciones en el aseguramiento de los conductores
--	---	--

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	Criterio sobre tarifas y regulación del transporte colaborativo	Revisar aspectos tarifarios y la definición de servicio público
---	---	---

Sindicato de Taxistas de Costa Rica (SINDTAXCR)	Criterio sobre el impacto de las plataformas en el gremio de taxistas	Evaluar la competencia desleal y derechos laborales de conductores de plataformas
---	---	---

Cámara de Comercio de Costa Rica	Recomendaciones sobre aseguramiento y tributación simplificada para conductores de plataformas	Propuestas de regulación moderna e innovadora en prácticas de internacionales
----------------------------------	--	---

Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (MTSS)	Opinión sobre la no aplicación de normativa laboral en el servicio colaborativo de transporte	Asegurar que el proyecto defina claramente el marco civil/comercial sin implicaciones laborales
---	---	---

III. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

Recomendaciones y Observaciones Clave del Departamento de Servicios Técnicos

1. Claridad en la Definición del Servicio

- **Recomendación:** Definir explícitamente el alcance del concepto "transporte privado colaborativo" para evitar ambigüedades. Específicamente, precisar si incluye el traslado de personas, mercancías, alimentos o documentos, y los tipos de vehículos permitidos.
- **Motivo:** La falta de claridad podría generar conflictos de interpretación y dificultades en la implementación del proyecto.

2. Naturaleza Jurídica del Servicio

- **Observación:** El proyecto clasifica las relaciones contractuales como de naturaleza privada (regidas por el derecho civil/comercial). Sin embargo, no define claramente si el servicio colaborativo es privado o público.
- **Recomendación:** Aclarar si el transporte colaborativo es considerado un servicio público o privado para evitar contradicciones legales con normativas como el artículo 323 del Código de Comercio, que prohíbe el porteo de personas en vehículos privados sin concesión.

3. Relación Laboral Entre Conductores y Empresas

- **Observación:** La iniciativa excluye la relación laboral entre conductores y empresas, pero Servicios Técnicos advierte que esta clasificación debería ser revisada caso por caso bajo el principio de primacía de la realidad.
- **Recomendación:** Incluir una cláusula que permita una revisión más detallada de las condiciones contractuales de los conductores, en lugar de excluir de manera general la relación laboral.

4. Regulación de Tarifas para Taxis y Uso de Plataformas Tecnológicas

- **Recomendación:** La iniciativa permite que la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) implemente aplicaciones que sustituyan el taxímetro tradicional, facilitando a los taxis competir en igualdad de condiciones.
- **Justificación:** Servicios Técnicos apoya esta disposición, ya que permite a los taxistas pactar tarifas con los usuarios, promoviendo una competencia más equitativa.

5. Regulación del Uso de Vehículos

- **Recomendación:** Establecer requisitos específicos de vida útil para los vehículos que presten el servicio de transporte colaborativo, similar a los límites impuestos a los taxis.
- **Motivo:** Garantizar la seguridad de los usuarios y la calidad del servicio.

6. Registro de Conductores y Empresas

- **Observación:** No se contempla un registro obligatorio para las empresas ni para los conductores.

- **Recomendación:** Incluir un sistema de registro y un régimen sancionatorio para aquellos que operen sin estar debidamente registrados.

7. Protección al Usuario y Confidencialidad

- **Observación:** La protección de la información confidencial del usuario solo se menciona de forma genérica.
- **Recomendación:** Incorporar normas específicas de protección al usuario, garantizando la confidencialidad de los datos personales y proporcionando claridad sobre los derechos del usuario en el uso del servicio.

8. Consultas Obligatorias

- **Recomendación:** Incluir consultas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y ARESEP sobre el impacto de la ley y la implementación de los mecanismos de aseguramiento y recaudación de cargas sociales.
- **Motivo:** Asegurar la viabilidad práctica de la ley y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social.

Aspectos de Técnica Legislativa

- **Claridad:** Se recomienda mejorar la redacción para que sea clara y coherente, evitando ambigüedades y términos superfluos.
- **Especificidad:** Definir en forma detallada los términos, incluyendo una definición de “vehículo automotor privado” en el artículo 3.
- **Harmonización:** Modificar las normas conexas para evitar conflictos normativos, como la contradicción con el artículo 323 del Código de Comercio.

Consideraciones Finales

El Departamento de Servicios Técnicos apoya en general la liberalización de este servicio como una decisión política. Sin embargo, enfatiza que la redacción actual de ciertos artículos genera ambigüedades y dificultades interpretativas, que deben corregirse para una implementación efectiva y coherente del proyecto de ley.

IV. Análisis del fondo

1. Antecedentes del Expediente y la Sentencia

El Expediente N.º 23.110 propone regular el servicio de transporte privado colaborativo, estableciendo que los conductores no mantendrían una relación laboral con las plataformas. Sin embargo, la Sentencia de Primer Instancia N° 2023000212 del Juzgado de Trabajo del III Circuito Judicial de San José, Costa Rica, establece que el vínculo entre un conductor y la plataforma Uber sí fue de naturaleza laboral. Esta decisión se basó en los elementos de subordinación, ajenidad y personalización en el servicio, aspectos fundamentales del contrato laboral.

2. Elementos Laborales Identificados en la Sentencia

La sentencia destaca que:

- Subordinación: Uber imponía ciertas condiciones de trabajo, desde instrucciones específicas sobre la ruta, calificaciones de los pasajeros, hasta desconectar al conductor si rechazaba viajes, lo cual evidenciaba un control indirecto sobre el servicio.
- Ajenidad: Los beneficios del servicio prestado eran atribuidos a Uber, quien recibía los pagos de los pasajeros y transfería una porción al conductor. La empresa también intervino con respaldo legal cuando el conductor tuvo problemas con las autoridades.
- Personalización del Servicio: El servicio fue prestado por una persona específica que fue calificada por sus clientes y tuvo que aceptar condiciones impuestas unilateralmente por la empresa.

3. Contradicción en el Expediente N.º 23.110

El proyecto de ley del Expediente N.º 23.110 establece que no existe una relación laboral entre los conductores y las plataformas, definiendo esta relación como de naturaleza civil o comercial. Sin embargo, la jurisprudencia nacional, como en el caso de la sentencia mencionada, contradice esta clasificación y reconoce el vínculo laboral, basado en los principios de la primacía de la realidad y el carácter protector del derecho laboral.

4. Referencias Internacionales sobre la Relación Laboral en Servicios de Plataforma

- España: La Ley Rider establece la relación laboral entre los repartidores y las plataformas digitales, como resultado de una interpretación del Tribunal Supremo de España que encontró subordinación y ajenidad en estos servicios.
- Reino Unido: El Tribunal Supremo dictaminó que los conductores de Uber son "trabajadores", lo que les concede derechos laborales básicos, aunque no todos los beneficios de un empleado. Este fallo enfatizó el control que la plataforma ejerce sobre los conductores, determinando tarifas y asignaciones de trabajo.
- Italia: Un tribunal italiano también reconoció la relación laboral entre repartidores y la plataforma, señalando la dependencia económica y la falta de autonomía en la ejecución de las tareas.

5. Recomendaciones de Modificación en el Expediente

- Revisión de la Naturaleza Jurídica: Considerar la adopción de una clasificación dual, donde los conductores puedan optar por un estatus laboral de acuerdo con su situación (dependientes o independientes).
- Establecimiento de Derechos Mínimos: Incorporar derechos laborales básicos para aquellos conductores que se encuentren en una posición de subordinación. Esto podría incluir seguros de salud, derechos a descansos y retribución justa.
- Definición de Relaciones y Términos de Contrato: Para aquellos conductores que se consideren independientes, establecer términos de contrato que garanticen una verdadera autonomía y reduzcan el control de la plataforma.

6. Impacto en la Normativa Nacional

Incorporar estas recomendaciones en el Expediente N.º 23.110 alinearía la legislación costarricense con tendencias internacionales y evitaría futuras controversias legales. Además, permitiría un marco de protección mínimo para los conductores que, en la práctica, no ejercen plena autonomía sobre su trabajo, asegurando condiciones laborales justas y alineadas con las prácticas internacionales.

V. Consideración final:

El Expediente N.º 23.110, para ser exitoso y jurídicamente sólido, debe ajustarse a las realidades nacionales e internacionales de la relación laboral en plataformas digitales. Incorporar una clasificación dual, protección mínima para todos los conductores y criterios de subordinación no solo mejoraría la coherencia legal de la propuesta, sino que protegería los derechos de los trabajadores y promovería una competencia justa en el sector del transporte privado colaborativo.

VI. Recomendación:

- Votar en contra el expediente N.º 23.110

Dado en la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro.

Sofía Alejandra Guillén Pérez

DIPUTADA