

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Un marco europeo de respuestas normativas a la economía colaborativa

(2020/C 79/08)

Ponente: Peter FLORIAN SCHÜTZ (AT/PSE), diputado al Parlamento del Estado federado de Viena y concejal del Ayuntamiento de Viena

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. solicita al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión que coloquen la economía colaborativa al frente de sus prioridades para el mandato 2019-2024;
2. constata que la economía colaborativa se basa en una relación triangular entre tres categorías de participantes —clientes, proveedores y plataformas/intermediarios— que difiere en gran medida del tradicional modelo en «cadena» y de la relación bilateral cliente-proveedor en que se basa el actual marco regulador de la UE;
3. considera, por lo tanto, que la aplicación concreta del Derecho de la Unión a estos nuevos modelos de negocio dista mucho de ser completa y es a menudo difícil de establecer, como lo denotan las intensas controversias y recursos a los tribunales que han desencadenado dichos modelos;
4. recuerda que, en su Dictamen ⁽¹⁾ de 2016, el Comité concluyó que la Comunicación de la Comisión «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» ⁽²⁾ no aportaba respuestas exhaustivas a algunas de las cuestiones cruciales que plantea la economía colaborativa; considera que esta pasividad ha llevado a dejar decisiones de naturaleza extremadamente política en manos de los tribunales, y no de los legisladores europeos y regionales;
5. destaca los beneficios que puede aportar la economía colaborativa cuando se opera en condiciones equitativas y reguladas, como una mayor competencia en muchos sectores con efectos perturbadores para los operadores tradicionales, lo que se traduce en una oferta más amplia para los consumidores y una reducción de los costes, mejores oportunidades de empleo y efectos medioambientales positivos derivados de un uso más eficiente de los activos y los recursos;
6. señala, no obstante, que, además de estas ventajas, la economía colaborativa también entraña repercusiones negativas en las empresas tradicionales y las comunidades locales; subraya que en el mercado único no es aceptable que se socaven los derechos laborales y de los consumidores ni las normas de protección del medio ambiente, y añade que el Comité está elaborando un dictamen específico sobre el empleo y los aspectos sociales del trabajo en plataformas ⁽³⁾;
7. considera que en el mercado único se debe deparar a las actividades económicas, ya sean en línea o no, el mismo trato y en igualdad de condiciones. La economía colaborativa ofrece mayores posibilidades de elección a los consumidores y nuevas oportunidades a los empresarios, pero los ciudadanos y las empresas deben ser conscientes de las normativas y obligaciones locales de aplicación, independientemente de la modalidad de negocio de la plataforma (por ejemplo, casas compartidas, viajes en coche, servicios domésticos diversos, con fines lucrativos o sin ánimo de lucro, etc.) que hayan elegido;

⁽¹⁾ COR-2016-04163. Disponible en línea: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-04163-00-01-ac-tra-es.docx/content>.

⁽²⁾ COM(2016)356 final. Disponible en línea: http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/com356-2016_part1_ext_es.docx.

⁽³⁾ Dictamen sobre el tema «Trabajo en plataformas digitales: retos normativos en las esferas local y regional», ponente: Dimitrios BIRMPAS. Expediente SEDEC-VI/051.

8. lamenta profundamente el éxodo de numerosos residentes locales que se está produciendo en algunas ciudades principales por el aumento de los precios de la vivienda vinculado al gran número de inmuebles que se destinan al alquiler turístico a corto plazo a través de plataformas en línea;

9. comparte, no obstante, el deseo de la Comisión, expresado en su «Agenda para la Economía Colaborativa» de 2016, de equilibrar los dos objetivos políticos: abordar los problemas actuales —y proporcionar seguridad jurídica— a través de la regulación, por una parte, y fomentar la innovación, las nuevas empresas y el desarrollo de la economía colaborativa, por la otra;

10. opina que el Estado de Derecho implica la creación y la aplicación eficaz de la legislación y que no debe existir ningún impedimento para que los entes locales y regionales apliquen y hagan cumplir las leyes europeas, nacionales o regionales;

11. acoge con satisfacción la acción voluntaria de plataformas en toda Europa, pero subraya que esta no puede sustituir a la normativa marco para un verdadero mercado común;

Un marco europeo con una dimensión territorial

12. considera, haciéndose eco de estas inquietudes, que el actual marco regulador de la UE —introducido antes de la era de las plataformas de economía colaborativa— está efectivamente desfasado y no puede dar respuesta a los retos que plantea la economía colaborativa sin una actualización exhaustiva;

13. pide a la Comisión Europea que presente propuestas en este sentido a lo largo de 2020, en el contexto más amplio de la «Ley de servicios digitales» que figura en la agenda de la presidenta electa de la Comisión ⁽⁴⁾, especialmente si se tiene en cuenta que la aparición de los principales dispositivos técnicos (por ejemplo, los teléfonos inteligentes) y plataformas es muy posterior a la Directiva sobre comercio electrónico de 2000;

14. constata la poderosa dimensión local y regional de la economía colaborativa, que influye en la vida cotidiana puesto que muchos de los sectores en los que operan estas plataformas —desde el alojamiento, el transporte urbano y los servicios de entrega hasta el uso de los espacios públicos— se regulan o gravan fiscalmente en los ámbitos local y regional;

15. pide a la Comisión y a los Estados miembros que creen un marco regulador incentivador que permita a las plataformas europeas de pequeña escala beneficiarse mejor del mercado único y expandirse para hacer frente con éxito a los actores mundiales dominantes;

16. solicita que el futuro marco europeo reconozca esta dimensión territorial y refuerce la capacidad de las autoridades públicas para regular la economía colaborativa con arreglo a su situación nacional, regional o local, respetando plenamente el principio de subsidiariedad. Lograr el cumplimiento de decisiones judiciales válidas contra las plataformas de alquiler a corto plazo en el país de residencia representa un gran esfuerzo para los entes locales debido a la falta de recursos y a la incapacidad para litigar en otro Estado miembro de la UE;

17. resalta que el principio del país de origen en la Directiva sobre comercio electrónico es fuente de problemas para las ciudades y regiones. Cuanto más fuerte sea el principio del país de origen, más claras y eficaces han de ser las normas para hacer cumplir la ley; cree que existe un riesgo de elección selectiva al entrar en el mercado único que, en última instancia, genera inseguridad jurídica y una pérdida de control administrativo para las autoridades públicas en el país de destino;

18. considera, no obstante, que la acción a nivel local o nacional no podría abordar por sí sola algunas de las preocupaciones fundamentales que se suscitan en torno a la economía colaborativa, y que, así las cosas, se necesita, además de leyes nacionales y regionales, un marco europeo claro;

19. recomienda que se lleven a cabo evaluaciones de impacto territorial de los elementos críticos de la Ley de servicios digitales y del marco europeo para la economía colaborativa;

⁽⁴⁾ «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados – Mi agenda para Europa». Disponible en línea: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

20. sugiere además que, dada la naturaleza dinámica de la economía colaborativa, se establezca un mecanismo para supervisar la aplicación de la Ley de servicios digitales y el marco europeo para la economía colaborativa;

21. pide a la Comisión Europea que supervise regularmente el desarrollo de plataformas colaborativas en lo que se refiere al cumplimiento de las normas de competencia, ya que a nivel regional y local se puede percibir el elevado predominio en el mercado de apenas unas pocas plataformas;

Fragmentación del mercado interior

22. subraya que la fragmentación del mercado interior ya está en marcha, puesto que, a pesar de la relativa novedad del fenómeno, se viene registrando ya desde 2017 una proliferación de normas para la economía colaborativa en muchos Estados miembros, ciudades y regiones, con iniciativas legales y políticas, en vigor o en planificación, en cerca de dos tercios de los Estados miembros, por ejemplo en el ámbito de la fiscalidad, la vivienda y las normas de construcción, el transporte y los servicios de entrega, o en relación con los espacios públicos ⁽⁵⁾;

23. subraya el hecho de que estas numerosas iniciativas demuestran la necesidad de una regulación clara de la UE en el seno del mercado único; de no ser así, la fragmentación resultante puede disuadir tanto a los usuarios como a los proveedores de aprovechar las oportunidades que brinda la economía colaborativa;

24. subraya que detener la fragmentación del mercado recurriendo a normas armonizadas en toda la UE también es crucial para promover el crecimiento de las pequeñas empresas de la economía colaborativa, ya que las grandes plataformas multinacionales existentes en la actualidad se hallan en mejores condiciones para adaptarse a la complejidad y los cambios reglamentarios gracias a su gran escala;

25. está convencido de que la introducción de un marco claro en el ámbito de la UE daría a las empresas europeas de nueva creación la oportunidad de crecer y ganar en competitividad en la escena mundial. Las plataformas colaborativas no europeas merecen especial atención, ya que la aplicación de las normas en terceros países es, en la mayoría de los casos, prácticamente imposible;

Estatus de las plataformas de la economía colaborativa

26. lamenta que la cuestión crucial que representa el estatus de las plataformas de la economía colaborativa —y, por lo tanto, la cuestión de qué normas rigen su funcionamiento— se haya dejado hasta ahora en gran medida en manos de los tribunales, aun tratándose de un asunto de marcada índole política y con implicaciones de gran alcance al que la regulación preexistente no puede dar por sí sola plenamente respuesta;

27. subraya que la Directiva sobre el comercio electrónico ⁽⁶⁾ y la libertad para prestar servicios transfronterizos relacionados con la sociedad de la información que en ella se contemplan requiere una revisión y actualización a la luz de las controversias y los casos judiciales que actualmente las rodean ⁽⁷⁾;

28. destaca el hecho de que puede ser necesaria una clarificación más precisa de la propia definición de servicio de la sociedad de la información ⁽⁸⁾ a fin de distinguir entre los distintos tipos de actividades, en particular en lo relativo a la aparición de los denominados «servicios mixtos», tal como los define el Sr. Szpunar, Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), entre los que se incluyen tanto un servicio de la sociedad de la información como, de forma inseparable, el servicio subyacente que no se presta por medios electrónicos ⁽⁹⁾;

29. considera que el marco europeo debería definir el estatus de las plataformas de la economía colaborativa en función del grado preciso de control que ejerce la plataforma, y que, por consiguiente, los criterios para establecer la «influencia decisiva» —el concepto al que se refiere el TJUE— han de quedar explícitamente recogidos en la legislación de la UE;

⁽⁵⁾ Informe de análisis jurídico de la Comisión, DG JUST, 2017. pp. 92-101, disponible en línea en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex-5_task5_reportmay2017.pdf.

⁽⁶⁾ Directiva 2000/31/CE (Directiva sobre comercio electrónico). Disponible en línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031>.

⁽⁷⁾ Véanse en particular los asuntos del TJUE C-434/15 y C-320-16 relativos a Uber y el asunto en curso C390-18 relativo a Airbnb.

⁽⁸⁾ La definición puede consultarse en la Directiva (UE) 2015/1535, disponible en línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535>.

⁽⁹⁾ TJUE, conclusiones del Abogado General en el asunto C-434/15, disponible en línea en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170050es.pdf>.

30. considera, por otra parte, que los criterios de «creador de mercado» a los que también se refiere el Abogado General podrían aplicarse en cierta medida a la mayoría de las plataformas de la economía colaborativa y, por lo tanto, son mucho menos pertinentes a la hora de definir su estatus y las normas aplicables a sus actividades;

31. opina que las plataformas colaborativas han de ser consideradas responsables de las acciones ilegales o de la difusión de contenidos ilícitos (como, por ejemplo, la oferta de viviendas sociales en plataformas de alquiler a corto plazo), y considera que las decisiones discriminatorias de las plataformas únicamente pueden adoptarse con arreglo a la legislación local o las decisiones de los tribunales;

Estatus de los usuarios de las plataformas de la economía colaborativa y de la protección del consumidor

32. destaca que una característica distintiva de la economía colaborativa es que esta difumina la línea entre operadores profesionales y particulares, esto es, entre agentes comerciales e iguales;

33. considera, a este respecto, que debe revisarse la definición de «prestador de servicios» de la Directiva de servicios ⁽¹⁰⁾, ya que su redacción actual podría interpretarse en el sentido de que abarca cualquier actividad económica; cree que esta situación podría tener un efecto disuasorio al imponer cargas desproporcionadas a las personas que deseen actuar ocasionalmente como proveedores no profesionales («iguales») de servicios a través de una plataforma de la economía colaborativa;

34. recomienda, por lo tanto, que se aclare la situación recurriendo a umbrales desarrollados en el ámbito de la UE para el nivel de actividad económica a partir del cual se considerará profesional a un usuario y se lo someterá a la regulación del mercado; considera que la base de estos umbrales deberá ser temporal y no monetaria a fin de garantizar la igualdad de condiciones en toda la UE;

Acceso a los datos

35. señala que el acceso a los datos constituye una cuestión crucial para las autoridades públicas, especialmente a nivel local y regional; es imposible garantizar el debido respeto de las normas locales aplicables y salvaguardar los mecanismos de supervisión si no se accede a los datos pertinentes desde las plataformas que operan en un territorio determinado;

36. considera, por todo ello, que el marco europeo debe exigir a las plataformas que faciliten a las autoridades públicas los datos necesarios para hacer cumplir las normas aplicables a la plataforma o a su sector de actividad con arreglo a una base jurídica ⁽¹¹⁾. No obstante, al acceder a esta información, las autoridades públicas deben tener debidamente en cuenta los datos y los conocimientos técnicos de las plataformas, como los algoritmos de búsqueda y clasificación. Las autoridades públicas no tienen por qué depender de la voluntad de las plataformas de compartir datos con ellas, ya que la experiencia adquirida en diversas ciudades europeas demuestra que cuando las plataformas se declaran dispuestas a cooperar, «en la práctica no lo hacen, o lo hacen únicamente de forma voluntaria» ⁽¹²⁾;

37. reconoce que algunas plataformas han adoptado medidas para hacer cumplir por sí mismas determinadas normas, pero, aunque estos esfuerzos son encomiables, los usuarios de la plataforma pueden eludir fácilmente la autorregulación voluntaria (una unidad de alojamiento puede publicarse en varias plataformas o incluso varias veces en la misma plataforma); por lo tanto, se muestra convencido de que el acceso a los datos por parte de las autoridades públicas constituye la mejor solución;

38. declara que las grandes plataformas digitales son los guardianes de la economía digital, pueden alcanzar una posición dominante en el mercado y se benefician en gran medida de los efectos positivos de la red. En el caso de las plataformas dominantes en el mercado, será inevitable reforzar la obligación ya existente en la legislación sobre protección de datos de garantizar la portabilidad de los datos (por ejemplo, a través de interfaces abiertas);

Cuestiones fiscales

39. valora positivamente, en todo caso, las prácticas de cooperación que algunas plataformas han puesto en práctica para hacer cumplir normas como la recaudación de impuestos turísticos en nombre de las corporaciones municipales;

40. considera, sin embargo, que exigir a todas las plataformas que actúen en este sentido con todos los entes locales y regionales podría representar una gran carga administrativa, mientras que la puesta en común de datos es mucho menos onerosa;

⁽¹⁰⁾ Directiva 2006/123/CE disponible en línea en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>.

⁽¹¹⁾ Reglamento general de protección de datos, art. 6, apartado 1, letra e).

⁽¹²⁾ The Guardian, junio de 2019, disponible en línea: <https://www.theguardian.com/cities/2019/jun/20/ten-cities-ask-eu-for-help-to-fight-airbnb-expansion>.

41. destaca que algunas ciudades y regiones no han logrado celebrar acuerdos con plataformas en materia fiscal, ya que algunas plataformas colaborativas no han mostrado ninguna intención de aceptar la legislación fiscal nacional o regional ni las competencias de vigilancia de los órganos locales de supervisión (por ejemplo, los tribunales de cuentas) o cualquier mecanismo de control local en aras de una fiscalidad apropiada;

42. destaca el hecho de que los ingresos percibidos por los proveedores de la economía colaborativa, que tienen la posibilidad de operar a través de plataformas diversas con sede en distintos países, pueden caer en zonas grises y dificultan a las autoridades fiscales seguir su rastro: algunos beneficiarios tienen dudas legítimas sobre cuáles son los impuestos aplicables, mientras que otros podrían intentar deliberadamente eludir el pago de impuestos aprovechándose de la falta de claridad; subraya que la puesta en común de datos entre las plataformas y todas las autoridades públicas competentes pondría fin a esta situación y garantizaría el pago de los impuestos adecuados;

43. destaca que la fiscalidad de las propias plataformas constituye otro punto crucial: las plataformas en línea han de pagar la parte que les corresponde de los impuestos; remite a su Dictamen sobre la «Fiscalidad de la economía digital»⁽¹³⁾, donde el Comité considera que los sistemas fiscales vigentes ya no se adaptan al contexto económico actual de la globalización, la movilidad, las tecnologías digitales, los nuevos modelos de negocio y las complejas estructuras empresariales, por lo que acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión a este respecto⁽¹⁴⁾;

Impacto medioambiental

44. considera que la economía colaborativa constituye una vía más para contribuir a las diversas medidas adoptadas por la UE a fin de alcanzar los objetivos climáticos del Acuerdo de París de 2015;

45. pide a la Comisión Europea que elabore estudios sobre el posible impacto medioambiental de la economía colaborativa de aquí al segundo semestre de 2020, ya que no se dispone de estudios en profundidad de estas características;

Vivienda

46. considera que debe salvaguardarse el ámbito de actuación del sector público para asegurar la libre circulación de bienes y servicios por vía electrónica, aunque sin restringir la competencia ni el funcionamiento de los mercados locales. Así pues, la Directiva sobre el comercio electrónico deberá especificar y ampliar los criterios de interés general. Una vivienda asequible es de suma importancia para los ciudadanos europeos en todos los Estados miembros, y los alquileres a corto plazo a través de plataformas pueden reforzar las tendencias negativas en el mercado de la vivienda;

Observaciones finales

47. destaca el hecho de que muchas regiones y ciudades se enfrentan en sus territorios a la aparición de actividades de plataforma sin previo aviso. Diversas ciudades europeas firmaron en 2018 la Declaración de las *Sharing Cities*⁽¹⁵⁾;

48. pide, por consiguiente, a la Comisión que proponga un marco europeo que haga obligatoria la notificación previa a las autoridades competentes y que fomente la colaboración entre las autoridades y las plataformas para garantizar que estas operan de conformidad con las normas aplicables y de un modo acorde a la situación local, y

49. espera con ahínco colaborar con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo para dar forma a un marco europeo que ofrezca respuestas de carácter regulador a la economía colaborativa.

Bruselas, 5 de diciembre de 2019.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽¹³⁾ Ref.: COR-2018-02748. Disponible en línea: <https://webapi2016.COR.europa.eu/v1/documents/cor-2018-02748-00-00-ac-tra-es.docx/content>.

⁽¹⁴⁾ Ref.: COM(2018) 147 final y COM(2018) 148 final.

⁽¹⁵⁾ Disponible en línea: <http://www.sharingcitiesaction.net/declaration/>.