

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Economía colaborativa y plataformas en línea: una visión compartida de ciudades y regiones

(2017/C 185/04)

Ponente: Benedetta BRIGHENTI (IT/PSE), teniente de alcalde de Castelnuovo Rangone (Módena)

Documentos de referencia: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Las plataformas en línea y el mercado único digital: retos y oportunidades para Europa

COM(2016) 288 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Agenda Europea para la economía colaborativa

COM(2016) 356 final

I. OBSERVACIONES GENERALES

El COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES,

1. toma nota de que la Comisión Europea confirma, al titular la Comunicación publicada el 2 de junio de 2016 «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», la preferencia por utilizar el término «economía colaborativa» en lugar de «economía participativa», más amplio.
2. considera que es insuficiente la referencia al aspecto «sin ánimo de lucro» de la economía colaborativa en dicha Comunicación: «Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro», ya que los cambios e innovaciones que promueve la economía colaborativa no se limitan a los efectos derivados del juego de la oferta y la demanda de servicios;
3. destaca la apertura que demuestra la Comisión con esta Comunicación respecto de la economía colaborativa. Es necesario un marco normativo común, que sirva de orientación y directriz para los Estados miembros y los entes locales y regionales;
4. reitera, dado que este asunto abarca de manera evidente múltiples niveles, la importancia de un enfoque multinivel acompañado de una estrecha y constante interacción y cooperación entre los diferentes niveles institucionales;
5. lamenta que el programa de trabajo de la Comisión para 2017 no incluya ninguna propuesta de seguimiento de la Agenda Europea para la economía colaborativa. En efecto, la legislación europea pertinente no parece consolidada y el marco de las relaciones contractuales entre las plataformas y sus contribuyentes no está muy claro;
6. opina que, dado que esta nueva economía se basa en muchos aspectos en el empoderamiento de los ciudadanos y los consumidores, es necesario un enfoque normativo basado en la gobernanza multinivel, la participación, la proporcionalidad y la disminución de la burocracia;

II. RECOMENDACIONES

7. pide que las iniciativas futuras en este ámbito estén sujetas a estrictas evaluaciones de impacto territorial por parte de la Comisión, tal como se destacó en el seminario de expertos sobre evaluación del impacto urbano organizado por el CDR ⁽¹⁾ sobre este tema; pone de relieve la importante dimensión local y regional de la economía colaborativa, ya que muchas de sus iniciativas tienen un impacto considerable, especialmente en las ciudades, y suelen estar encuadradas y reguladas, y a veces gravadas, a nivel local o regional;

⁽¹⁾ Evaluación de impacto urbano, «La economía colaborativa», Comisión ECON, 30 de junio de 2016.

8. suscribe el planteamiento de la Comisión Europea de evitar una fragmentación de las normas y pide que este objetivo se persiga para asegurar que las economías locales y regionales cosechen los beneficios de la economía colaborativa. Pide, por tanto, a la Comisión que tenga en cuenta la dimensión local y regional de las «razones imperiosas de interés general» establecidas en el artículo 4, apartado 8, de la Directiva de servicios;
9. subraya la necesidad de abordar un fenómeno transversal como la economía colaborativa en el marco de la Agenda Urbana de la UE, en particular respecto de la transición al entorno digital, uno de los temas prioritarios del Pacto de Ámsterdam;
10. considera indispensable adoptar un planteamiento global que permita abarcar la riqueza económica, social y medioambiental aportada por los sistemas ya existentes de gestión/puesta en común/intercambio de bienes y servicios, que ahora se difunden por medio de las nuevas tecnologías;
11. destaca que, a pesar de su complejidad, una intervención rápida, destinada ante todo a evitar la fragmentación, sería en todo caso mucho menos difícil que proceder a una armonización *a posteriori* de veintiocho marcos nacionales e innumerables normas locales y regionales;
12. señala que una regulación excesiva podría impedir la innovación; subraya, no obstante, que la ausencia de medidas reguladoras puede crear incertidumbre e inhibir, en consecuencia, las inversiones y el desarrollo del sector;
13. considera que esta cuestión también es importante respecto de la necesidad de reducir la brecha digital. El riesgo de tratar de modo diferente dichas economías podría aumentar las disparidades entre las zonas rurales y urbanas;
14. señala la fuerte presencia de empresas estadounidenses en la economía colaborativa y subraya que la introducción de normas claras en la UE que respeten los principios de proporcionalidad y subsidiariedad permitiría a las empresas europeas emergentes crecer y mejorar su competitividad a escala mundial; por lo demás, estima que debe tenerse en cuenta el coste de la no Europa en materia de economía colaborativa o de economía participativa ⁽²⁾;

Definición

15. considera que este nuevo planteamiento basado en la puesta en común/colaboración/participación/relación tiene una fuerza que procede no solo de las nuevas tecnologías, sino también de la *confianza* y la *responsabilidad*, y tiene un valor económico, pero también social y «experiencial»;
16. señala que las organizaciones empresariales de la economía participativa/colaborativa que tengan una visión a largo plazo deben desempeñar un papel activo en la elaboración de las futuras políticas en la materia;
17. considera que es prioritario determinar y establecer los *parámetros* y *valores* que se quiere apoyar y defender, con objeto de evitar que el nuevo paradigma adopte una forma que «no es nuestra» y para que sea sostenible desde el punto de vista social. Esta necesidad se plasma, por ejemplo, en el sector de la hostelería donde existe el riesgo de provocar una competencia desleal entre los servicios de la economía colaborativa y las actividades tradicionales, al tiempo que podría influir en el mercado inmobiliario mediante un aumento de los precios o el cambio del uso de los edificios. La cuestión que debe abordarse a escala local es determinar en qué medida las plataformas de la economía colaborativa se complementan con la disponibilidad de viviendas existente y con los establecimientos hoteleros tradicionales;
18. considera esencial, para garantizar la protección de los derechos, disponer, en la medida de lo posible y en el pleno respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de definiciones y conceptos similares, con el fin de velar por la homogeneidad y la seguridad a escala europea. Estima que es imprescindible que la UE defina con mayor claridad los conceptos de proveedor de servicios, empresario y trabajador y aborde, mediante plataformas en línea, la cuestión de las relaciones entre consumidores y comerciantes para, a continuación, determinar qué derechos y qué legislación son aplicables;

⁽²⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, enero de 2016: «The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy». http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/558777/EPRS_STU%282016%29558777_EN.pdf.

19. como ya afirmó en su anterior dictamen: «Sin embargo, considera que la regulación de los mercados preexistentes debería someterse a una revisión periódica a fin de verificar su capacidad para permitir continuos procesos de innovación. El debate sobre la economía circular y el mercado único digital podrían constituir algunos de los ámbitos en los que la economía colaborativa debería tenerse en cuenta»⁽³⁾;

20. lamenta, no obstante, la falta de toda referencia a la intención de asociar a los entes locales y regionales en los futuro análisis y el hecho de haber dejado demasiado margen a los Estados miembros, con un riesgo de fragmentación que debería evitarse;

21. considera que la Comunicación de la Comisión presenta elementos y criterios de evaluación, sin dar una respuesta completa, por lo que llevará inevitablemente a interpretaciones divergentes, así como a una mayor fragmentación del mercado único; en consecuencia, pide a la Comisión que proponga un marco jurídico claro que garantice el respeto de los principios de competencia leal; a este respecto, lamenta que el planteamiento de la Comisión parece consistir en dejar que el legislador europeo solo ratifique una serie de decisiones judiciales⁽⁴⁾, en particular, sobre la cuestión de saber qué cubre exactamente la exclusión de los «transportes» del ámbito de aplicación del artículo 2 de la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios;

22. considera positivo el enfoque de la Comisión que, gracias a los datos recogidos en el documento de trabajo de sus servicios, expone el potencial económico de la economía colaborativa. Al mismo tiempo, pide que se analicen y reconozcan no solo los beneficios económicos cuantificables, sino también los beneficios y ahorros que las actividades colaborativas generan en términos medioambientales y sociales. Por consiguiente, el CDR sugiere determinar la mejor forma de estudiar y seguir esta «riqueza» producida por el uso compartido, que puede formar parte integrante de la economía circular y ser reconocida como tal;

23. señala que la creación de ventanillas únicas para los empresarios de la economía participativa/colaborativa, que presten todos los servicios de apoyo a las empresas, podría contribuir a una mayor difusión de las actividades de la economía participativa/colaborativa;

Requisitos de acceso al mercado

24. se pregunta si el concepto de «prestador de servicios» recogido en la Directiva de servicios sigue siendo pertinente, habida cuenta de que la redacción actual incluye cualquier actividad económica, incluidas muchas actividades sumamente infrecuentes y no profesionales realizadas entre pares;

25. considera especialmente útil determinar «umbrales» de acceso, «cualitativos» y «cuantitativos», con el fin de determinar quién está sujeto a los requisitos de acceso al mercado, así como para evitar la propagación de actividades que, con el pretexto de la economía colaborativa, puedan eludir las disposiciones legales y reglamentarias;

Protección de los usuarios

26. considera que la Comisión debe aclarar las orientaciones respecto de la definición de «comerciante»; señala que la falta de ánimo de lucro debe excluir que se asigne a un proveedor la condición de comerciante y que deben utilizarse umbrales a escala de la UE basados en la frecuencia del servicio prestado;

27. observa que las evaluaciones y las calificaciones pueden ser un factor importante, junto con los requisitos legales, con el fin de garantizar la confianza y la protección de los consumidores y subraya que las plataformas deben esforzarse más por luchar contra las falsas evaluaciones;

Empleo y asuntos sociales

28. señala, no obstante, que muchas formas de trabajo de la economía colaborativa parecen situarse a medio camino entre trabajo por cuenta ajena y trabajo por cuenta propia, una situación que plantea cuestiones importantes sobre las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad, la cobertura sanitaria, la baja retribuida de enfermedad, las prestaciones de desempleo y las pensiones de jubilación; subraya que esto podría dar lugar a una nueva categoría de trabajadores con empleos precarios;

29. señala que el desarrollo de algunos de los modelos empresariales de la economía colaborativa genera fuertes externalidades negativas a nivel social y laboral, en particular, mediante el abuso del concepto de «trabajo por cuenta propia», y se basan en divergencias sociales entre los trabajadores en función de la legislación nacional aplicable en el país en el que se presta el servicio; a este respecto, pide a la Comisión que determine un marco más concreto para garantizar la coordinación entre los Estados miembros;

⁽³⁾ Dictamen sobre «La dimensión local y regional de la economía colaborativa», COR-2015-02698-00-00-AC-TRA, diciembre de 2015.

⁽⁴⁾ Véase en particular el asunto C-434/15, Asunto C-434/15: Petición de decisión prejudicial presentada por el Juzgado Mercantil n.º 3 de Barcelona (España) el 7 de agosto de 2015 — Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, S.L. (DO C 363 de 3.11.2015, p. 21).

30. pide a los Estados miembros, los entes locales y regionales y la Comisión que promuevan soluciones innovadoras para los retos sociales y laborales que plantea la economía colaborativa, como las organizaciones cooperativas y las mutuas, que conceden el estatuto de trabajador por cuenta ajena a personas que, de otro modo, se verían obligadas a elegir, en contra de su voluntad, la condición de trabajador por cuenta propia, y les permiten acceder de esta forma a una amplia gama de medidas de protección social;

Fiscalidad

31. subraya, en cambio, que cualquier actividad ejercida a través de una plataforma para la intermediación en línea es totalmente rastreable y que, con medidas políticas adecuadas, la economía colaborativa puede representar un instrumento para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y reducir las cargas administrativas;

32. insta a las plataformas de economía colaborativa a exigir que todos los prestadores activos cumplan las normas fiscales vigentes, así como a colaborar con las autoridades nacionales, regionales y locales para crear mecanismos de transferencia de información que permitan hacer cumplir estas obligaciones en el pleno respeto de la legislación aplicable sobre la protección de los datos; destaca que ya existen ejemplos de tales sistemas y que deben generalizarse;

33. destaca en particular el caso de las tasas turísticas, que constituyen una gran preocupación para numerosos entes locales y regionales, habida cuenta de que, en muchas localidades donde se aplica dicho impuesto, no se percibe para estancias reservadas a través de las plataformas de economía colaborativa; añade que esta infracción de la legislación no puede tolerarse, ya que genera una competencia desleal respecto de los alojamientos tradicionales y, además, priva de ingresos a los entes locales y regionales; al mismo tiempo, acoge favorablemente que se haya llegado a acuerdos entre algunas ciudades y plataformas sobre la recaudación sistemática de esas tasas;

Plataformas

34. subraya que las responsabilidades sociales de las plataformas en todas sus diversas configuraciones deberán determinarse con mayor precisión, especialmente en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo y la formación; destaca que el derecho de los trabajadores a la información y a la consulta en la empresa y el derecho de negociación y de acción colectiva, consagrados respectivamente en los artículos 27 y 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales, deben garantizarse con independencia del modelo empresarial;

35. considera de suma importancia el papel de las plataformas en línea, instrumento multiplicador en el paradigma económico de que se trata, y quiere que asuman la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos de los usuarios, de la comunidad y del territorio, ya que ello no implica automáticamente un obstáculo o una barrera;

36. considera positiva la indicación de la Comisión de que su iniciativa sobre la «libre circulación de datos» facilitará la transferencia y la portabilidad de estos entre las diferentes plataformas en línea; en efecto, se trata de un aspecto fundamental para garantizar la competencia leal y la protección de los usuarios en el mercado único;

37. pide a la Comisión que estudie la necesidad y viabilidad de imponer a las plataformas la obligación legal de proporcionar una descripción resumida, sencilla y fácil de usar de sus condiciones generales, además de los documentos de uso general, dado que su longitud y complejidad desaniman a la mayoría de los usuarios a leerlas, lo que genera una relación muy asimétrica;

38. acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de colaborar con las plataformas en línea para crear un código de conducta contra la incitación al odio en línea;

39. pide a la Comisión que adopte lo antes posible un *planteamiento de conjunto* de la cuestión, para no bloquear la evolución y el impacto de la economía colaborativa en un futuro próximo;

40. apoya la posibilidad de crear un estatuto europeo específico para las plataformas colaborativas a medio plazo que podría ir precedido de un proceso de etiquetado iniciado por las propias plataformas o, en su defecto, por las autoridades públicas. Este proceso de etiquetado debería permitir que las plataformas aclaren sus responsabilidades y, en particular, establezcan requisitos mínimos sobre las normas y principios aplicables a los trabajadores de la economía colaborativa (remuneración, normas de clasificación y desreferenciación, resolución de litigios, etc.);

41. destaca la necesidad de lograr un equilibrio adecuado a nivel normativo: los responsables políticos no deben ahogar la innovación ni regular la economía colaborativa hasta estrangularla, pero al mismo tiempo deben intervenir de forma precisa para evitar la fragmentación y gestionar los retos socioeconómicos;

42. pide a la Comisión que comunique, informe y asocie a todos los niveles interesados, para dar a conocer el «proyecto piloto» que aprobó a propuesta del Parlamento Europeo sobre estudios, seguimiento y programas de formación en el ámbito de la economía colaborativa;
43. pide que se exploren y consideren los umbrales dentro de la UE por debajo de los cuales una actividad económica sigue siendo no profesional y «entre pares», por lo que no está sujeta a ninguna condición relativa al acceso al mercado;
44. opina que dichos umbrales deben ser relativos y estar basados en el tiempo (por ejemplo, el número de pernотaciones por alojamiento o el número de días/horas trabajados en otros sectores) más que absolutos y monetarios, a fin de garantizar unas condiciones uniformes para todos los países; también estima que deben ser bajos, a fin de evitar abusos y garantizar el carácter realmente ocasional y no profesional de la actividad de que se trate;
45. pide a las plataformas de la economía colaborativa en el sector del alojamiento que impongan a los prestadores el cumplimiento de las normas en materia de tasas turísticas y que recauden dicho impuesto sobre todas las reservas que se realicen a través de ellas en las ciudades y regiones interesadas; destaca que ya existen diversos ejemplos de dicha cooperación entre las autoridades y las plataformas;
46. apoya el establecimiento de un «foro de las ciudades sobre la economía colaborativa» para poner en común experiencias e intercambiar buenas prácticas, en el que, además del CDR, deberían participar las organizaciones y redes europeas activas en la dimensión local y regional de la economía colaborativa y cooperar con las asociaciones temáticas pertinentes de la Agenda Urbana de la UE; hace hincapié en que dicho foro constituiría un recurso clave y un socio importante con vistas a la necesaria evaluación del impacto territorial en este ámbito;
47. insta a todos los niveles de gobierno a aunar esfuerzos en la situación actual, sin olvidar que el verdadero reto político consiste en concebir la economía colaborativa del mañana.

Bruselas, 7 de diciembre de 2016.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Markku MARKKULA
