



**2016/0000(INI)**

22.12.2016

## **PROYECTO DE INFORME**

sobre una Agenda europea para la economía colaborativa  
COM(2016)0356 – (2016/0000(INI))

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

Ponente: Nicola Danti

Ponente de opinión (\*):  
Dario Tamburrano, Comisión de Industria, Investigación y Energía

(\*) Procedimiento de comisiones asociadas – artículo 54 del Reglamento

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	10
ANEXO: LISTA DE ENTIDADES O PERSONAS QUE HAN COLABORADO CON EL PONENTE .....	15

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre una Agenda europea para la economía colaborativa (2016/0000(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Vista su Resolución, de 19 de enero de 2016, sobre la iniciativa «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»<sup>1</sup>,
- Vista su Resolución, de 26 de mayo de 2016, sobre la estrategia para el mercado único<sup>2</sup>,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 2 de junio de 2016, titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» (COM(2016)0356 final);
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 25 de mayo de 2016, titulada «Las plataformas en línea y el mercado único digital - Retos y oportunidades para Europa» (COM(2016)0288),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 28 de octubre de 2015, titulada «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» (COM(2015)0550),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 6 de mayo de 2015, titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa» (COM(2015)0192),
- Vistos los resultados del Consejo de Competitividad de 29 de septiembre de 2016,
- Vista la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior («Directiva de servicios»)<sup>3</sup>,
- Vista la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior («Directiva sobre el comercio electrónico»)<sup>4</sup>,
- Vista la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)<sup>5</sup>,
- Vista la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de

---

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0009.

<sup>2</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0237.

<sup>3</sup> DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>4</sup> DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

<sup>5</sup> DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores («Directiva sobre los derechos de los consumidores»)<sup>1</sup>,

- Visto el documento de trabajo de la Comisión, de 25 de mayo de 2016, relativo a las directrices de aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales (UCPD) (SWD(2016)0163),
  - Visto el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE («Reglamento general de protección de datos»)<sup>2</sup>,
  - Visto el Dictamen del Comité de las Regiones, de 7 de diciembre de 2016, titulado «Economía colaborativa y plataformas en línea: una visión compartida de ciudades y regiones»<sup>3</sup>,
  - Visto el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 15 de diciembre de 2016, sobre las políticas europeas de inmigración<sup>4</sup>,
  - Visto el artículo 52 de su Reglamento
  - Visto el informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (A8-0000/2017),
- A. Considerando que la economía colaborativa ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos años, tanto en lo que se refiere al número de usuarios como al volumen de las operaciones y los ingresos, que obliga a replantear la forma en que se suministran los productos y se prestan los servicios y representa en numerosos sectores económicos un desafío para las empresas ya establecidas;
- B. Considerando que estos cambios radicales tienen un impacto considerable en la situación jurídica, al desdibujar las líneas establecidas entre los consumidores y los proveedores, entre los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores autónomos, así como entre la prestación de servicios profesionales y la prestación de servicios no profesionales, lo que plantea un desafío para numerosos sectores fundamentales de la legislación de la Unión Europea;

### ***Consideraciones generales***

1. Acoge con satisfacción la comunicación de la Comisión sobre una Agenda europea para la economía colaborativa, y destaca que debería representar un primer paso hacia una

---

<sup>1</sup> DO L 337 de 18.12.2009, p. 11.

<sup>2</sup> DO L 119 de 4.5.2016, p. 1

<sup>3</sup> ECON-VI/016.

<sup>4</sup> INT/793 EESC-2016-3545-00-00-AC-TRA.

estrategia más amplia y ambiciosa de la Unión en este ámbito;

2. Considera que, si se desarrolla de forma responsable, la economía colaborativa puede brindar importantes oportunidades a los ciudadanos y a los consumidores, que se benefician de una mayor competencia, servicios personalizados y precios más bajos;
3. Reconoce que la economía colaborativa podría ofrecer también nuevas oportunidades empresariales, generar crecimiento y empleo y desempeñar un importante papel en la consolidación de un sistema que no solo sea más eficiente desde el punto de vista económico, sino también más sostenible en los planos social y ambiental;
4. Reconoce, al mismo tiempo, que la economía colaborativa tiene un profundo impacto en los modelos empresariales tradicionales; destaca el riesgo de que se apliquen normas jurídicas distintas a agentes económicos similares; expresa su preocupación por el riesgo de que se menoscaben la protección de los consumidores, los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; reconoce los efectos de las empresas de la economía colaborativa en el medio ambiente urbano;
5. Señala los riesgos asociados a la multiplicación de «zonas grises» en el plano regulador, al consiguiente incumplimiento de las normativas existentes y a la fragmentación del mercado único; es consciente de que, si no se regula debidamente, esta evolución podría dar lugar a una situación de inseguridad jurídica en cuanto a las normas aplicables y a limitaciones en el ejercicio de los derechos individuales;
6. Considera fundamental desarrollar un marco jurídico claro y dinámico que permita el desarrollo de la economía colaborativa en la Unión Europea;

### ***La economía colaborativa en la Unión Europea***

7. Destaca la necesidad de considerar la economía colaborativa no solo como un modelo empresarial, sino también como una nueva forma de integración de la economía y la sociedad capaz de imbricar las relaciones económicas en el entramado social y crear nuevos modelos comunitarios;
8. Constata que la economía colaborativa presenta en Europa una serie de características específicas, en la medida en que, en términos generales, tiene un mayor arraigo a escala local, lo cual refleja la estructura empresarial europea, constituida principalmente por pymes;
9. Constata que los emprendedores europeos muestran una fuerte tendencia a crear plataformas colaborativas con fines sociales, y reconoce el creciente interés por los modelos de gobernanza cooperativa;
10. Destaca la importancia de prevenir todas las formas de discriminación, de forma que se garantice el acceso efectivo y equitativo a los servicios colaborativos, en particular por parte de personas y comunidades desfavorecidas;
11. Pide a la Comisión que aliente las prácticas colaborativas sin ánimo de lucro, dirigidas por los mismos usuarios y encaminadas a reforzar el intercambio y la cooperación, así como un enfoque de la economía colaborativa orientado a la población, con el fin de

promover la adaptabilidad de la economía social y el acceso a los conocimientos abiertos;

***El marco regulador de la Unión: los pares, los consumidores, las plataformas colaborativas***

12. Expresa su preocupación por el hecho de que, cuando una gran parte de la economía colaborativa emergente no está todavía regulada, se acentúan las diferencias entre los Estados miembros como consecuencia de las normativas nacionales, regionales y locales, así como de la jurisprudencia, lo cual entraña un riesgo de fragmentación del mercado único;
13. Acoge con satisfacción el propósito de la Comisión de atajar la fragmentación actual, si bien lamenta que su comunicación no aporte suficiente claridad por lo que se refiere a la aplicabilidad de la actual legislación de la Unión Europea a los diferentes modelos de economía colaborativa;
14. Expresa su acuerdo en el sentido de que los requisitos de acceso al mercado por parte de las plataformas colaborativas y los prestadores de servicios deben ser necesarios, justificados y proporcionados, y que la evaluación correspondiente debería depender de si la prestación la efectúan profesionales o particulares, de forma que los requisitos jurídicos para los agentes de la economía colaborativa sean menos rigurosos;
15. Insta a la Comisión a que ofrezca nuevas orientaciones a los Estados miembros con el fin de definir una serie de criterios eficaces que permitan establecer una distinción entre los agentes de la economía colaborativa y los profesionales, ya que este aspecto es esencial para el correcto desarrollo de la economía colaborativa;
16. Advierte, al mismo tiempo, del riesgo de que la fijación de umbrales pueda crear una disparidad entre las microempresas y las pequeñas empresas, por una parte, y los agentes de la economía colaborativa, por otra; pide, por tanto, que se revise la legislación aplicable a los prestadores de servicios profesionales con el fin de garantizar la igualdad en las condiciones de competencia entre categorías comparables de prestadores de servicios y suprimir las cargas reguladoras innecesarias;
17. Considera que los consumidores deberían gozar de un nivel elevado y efectivo de protección, con independencia de si los prestadores de los servicios son profesionales o agentes de la economía colaborativa; destaca, en particular, la importancia de la protección de los consumidores en las operaciones entre agentes de la economía colaborativa; celebra la iniciativa de la Comisión en el sentido de asegurar la adecuación de la legislación en materia de protección de los consumidores y evitar los abusos en la economía colaborativa;
18. Destaca que, en numerosas ocasiones, las normas siguen siendo necesarias para proteger a los consumidores en la economía colaborativa, sobre todo debido a la persistencia de la información asimétrica o a la falta de elección;
19. Pide a la Comisión que precise el régimen de responsabilidad de las plataformas colaborativas, con el fin de fomentar las prácticas responsables y aumentar la confianza de los consumidores;

20. Pide a la Comisión que lleve a cabo un examen más detallado de la legislación de la Unión, con el fin de reducir la incertidumbre acerca de las normas aplicables a los modelos de economía colaborativa y determinar si sería conveniente disponer de normas nuevas o modificadas;
21. Considera que toda nueva regulación debería aprovechar al máximo la capacidad de autogestión de las plataformas; está convencido de que las propias plataformas colaborativas podrían desempeñar un papel activo en este nuevo entorno regulador corrigiendo la información asimétrica y muchas otras deficiencias del mercado que tradicionalmente se han abordado con un enfoque normativo, en particular mediante mecanismos digitales dirigidos a reforzar la confianza;
22. Cree firmemente, al mismo tiempo, que esta capacidad de autorregulación no altera la necesidad reguladora, especialmente por lo que se refiere a las deficiencias del mercado que las plataformas no pueden solucionar, así como para conseguir otros objetivos de carácter normativo (entre otros, corregir las desigualdades y fomentar la equidad, la inclusión y la apertura);
23. Destaca que es fundamental precisar los métodos mediante los cuales se adoptan decisiones basadas en algoritmos, así como garantizar la equidad en el funcionamiento de dichos algoritmos; destaca que es necesario determinar en qué medida los macrodatos pueden interferir en la vida privada, evaluar el impacto de los datos en los diferentes sectores de la sociedad y prevenir las actuaciones discriminatorias; pide a la Comisión que establezca criterios eficaces para la elaboración de principios de responsabilidad en materia de algoritmos para las plataformas colaborativas basadas en el proceso de datos;
24. Está convencido de la necesidad de elaborar un marco regulador horizontal y armonizado propio de la Unión Europea, consistente en una combinación de principios generales y normas específicas, además de cualquier otra regulación sectorial que pudiera ser necesaria;
25. Pide a la Comisión que elabore un marco de aplicación ambicioso y que apoye a los Estados miembros en el proceso de creación de una sólida cultura de respeto de las normas y de control de su aplicación;

### ***La competencia y el cumplimiento de las obligaciones fiscales***

26. Alienta a la Comisión a fomentar unas condiciones de competencia equitativas entre las plataformas colaborativas; destaca la importancia de detectar y suprimir los obstáculos a la aparición y el desarrollo de empresas colaborativas, en particular de reciente creación; destaca, en este mismo contexto, la necesidad de asegurar la libre circulación, la portabilidad y la interoperabilidad de los datos, de tal manera que se facilite el cambio entre plataformas y se eviten los efectos de bloqueo, dado que estos factores son esenciales para desarrollar una competencia abierta y leal y reforzar la participación activa de los usuarios de las plataformas colaborativas;
27. Expresa su preocupación por las dificultades evidentes hasta ahora en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones tributarias y el control de dicho cumplimiento, a pesar de la mayor trazabilidad de las operaciones económicas llevadas a cabo mediante

las plataformas en línea;

28. Destaca, asimismo, la necesidad urgente de colaboración entre las autoridades competentes y las plataformas colaborativas en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación de impuestos, y pide a estas últimas que asuman una función activa en este sentido;
29. Alienta a los Estados miembros a que acuerden un marco armonizado de datos que las empresas tengan la obligación de comunicar a las autoridades fiscales en el contexto de sus obligaciones de información tributaria;
30. Comparte la opinión según la cual deberían imponerse obligaciones tributarias funcionalmente similares a las empresas que prestan servicios comparables, y cree firmemente que los impuestos deberían pagarse en el lugar donde se generen los beneficios;

### ***El impacto en el mercado laboral y los derechos de los trabajadores***

31. Destaca que la revolución digital tiene un profundo impacto en el mercado laboral, y que las nuevas tendencias que se aprecian en la economía colaborativa forman parte de una evolución mucho más amplia;
32. Hace especial hincapié en la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores en los servicios colaborativos, de forma que se evite el dumping social y se garanticen unas condiciones laborales equitativas y una protección social adecuada;
33. Expresa su preocupación por el riesgo de que los trabajadores contratados «a la carta» no puedan acogerse a una verdadera protección jurídica, y de que las plataformas colaborativas transfieran sus riesgos a los trabajadores sin ejercer ninguna responsabilidad empresarial;

### ***La dimensión local de la economía colaborativa***

34. Constata que los gobiernos locales participan ya activamente en la regulación y el fomento de la economía colaborativa, centrándose en las prácticas colaborativas como objeto de sus políticas y principio organizativo de las nuevas formas de gobernanza colaborativa;
35. Considera que las autoridades nacionales, regionales y locales disponen de un amplio margen de maniobra para adoptar normas específicas que aborden objetivos de interés público claramente definidos con medidas proporcionadas que se ajusten plenamente a la legislación de la Unión; pide, por tanto, a la Comisión que apoye a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas y en la adopción de normas coherentes con la legislación de la Unión Europea;
36. Observa que las ciudades han sido pioneras en este sentido y que hay características urbanas, como la densidad de población y las distancias cercanas, que propician la adopción de comportamientos colaborativos; se muestra asimismo convencido de que la economía colaborativa también puede brindar importantes oportunidades a las periferias interiores y las zonas rurales;



### *Fomento de la economía colaborativa*

37. Señala la importancia que revisten las competencias y capacidades apropiadas para lograr que el mayor número posible de personas pueda desempeñar un papel activo en la economía colaborativa; opina que únicamente podrá aprovecharse todo el potencial de la economía colaborativa mediante políticas eficaces de inclusión social a escala de la Unión, empezando por el uso seguro y crítico de las TIC en cuanto competencia clave en las estrategias de aprendizaje permanente;
38. Llama la atención sobre las dificultades a las que se enfrentan las plataformas colaborativas europeas a la hora de acceder a capital riesgo y en su estrategia de expansión, lo que se ve agravado por el reducido tamaño y fragmentación de los mercados nacionales y la grave escasez de inversiones transfronterizas;
39. Hace hincapié en que los sistemas de financiación colaborativa, como el micromecenazgo, únicamente dan buenos resultados cuando, junto con las vías tradicionales de financiación, integran un ecosistema de financiación eficaz;
40. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Presentación general de la economía colaborativa

El concepto de *economía colaborativa* abarca una amplia gama de actividades derivadas de distintos modelos de negocio colaborativos, en particular aquellos sin ánimo de lucro; dichos modelos van desde las plataformas colaborativas que permiten el intercambio de bienes y servicios en todo el mundo a las pequeñas pymes colaborativas que prestan servicios a sus comunidades.

Estos últimos años ha habido un rápido crecimiento de la economía colaborativa en cuanto a número de usuarios, transacciones e ingresos, lo que ha acabado reconfigurando la manera en que se ofrecen productos y servicios en numerosos ámbitos. A principios de 2014, los ámbitos de actividad que habían resultado más afectados solo eran seis (bienes y comercio al por menor; servicios; espacio y alojamiento; alimentación; transporte, y dinero), mientras que en 2016 se había prácticamente triplicado el número de ámbitos marcados por estos cambios, ya sea por el contagio a otros sectores (por ejemplo, salud, aprendizaje, logística, municipios, espacio, servicios públicos como electricidad, etc.) o la creación de nuevos tipos de actividades (es decir, el movimiento *maker* aplicado al sector de bienes).

Hay toda una serie de términos, a menudo intercambiables, a los que se recurre para describir este fenómeno en rápida expansión: economía participativa, economía *inter pares*, economía a la demanda, economía de bolos, consumo colaborativo o capitalismo participativo, entre otros. Estas definiciones reflejan tanto la dinámica del fenómeno en sí como la magnitud e intensidad del debate político y académico que tiene lugar al respecto.

Ya existen varias definiciones de *economía colaborativa*; para el diccionario Oxford, se trata de un sistema económico en el que los bienes o servicios son compartidos por particulares, ya sea gratuitamente o previo desembolso, generalmente a través de internet<sup>1</sup>, mientras que la Comisión, en su Comunicación, se refiere a ella como «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», al tiempo que precisa que, por lo general, «las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro».

En la economía colaborativa y sus modelos de negocio se suelen distinguir tres grandes categorías de agentes:

i) los prestadores de servicios, particulares que ofrecen servicios (activos, competencias o tiempo, ya sea gratuitamente o previo pago) de manera ocasional («pares») o a título profesional («profesionales»);

ii) los usuarios de dichos servicios, y

iii) las plataformas colaborativas que conectan a la oferta con la demanda en tiempo real y facilitan las transacciones.

---

<sup>1</sup> Véase: [https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing\\_economy](https://en.oxforddictionaries.com/definition/sharing_economy)

## 2. Respuesta de la Comisión

La Comisión presentó en junio de 2016 una Comunicación titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» al objeto de abordar las preocupaciones sobre la incertidumbre acerca de los derechos y las obligaciones de los distintos agentes que participan en la economía colaborativa y ofrecer respuestas desde el punto de vista de la Unión. Lo que se pretende mediante dicha Comunicación es brindar orientaciones no vinculantes sobre la manera de aplicar la legislación vigente de la Unión a los modelos de negocio de la economía colaborativa, examinando para ello, agrupadas en cinco ámbitos clave, las cuestiones a las que se enfrentan tanto los operadores del mercado como las autoridades públicas: 1) requisitos de acceso al mercado, 2) regímenes de responsabilidad, 3) protección de los usuarios, 4.) trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en la economía colaborativa y 5) fiscalidad.

## 3. Principales cuestiones en relación con la economía colaborativa

### 3.1. Ventajas y oportunidades

La economía colaborativa podría brindar importantes oportunidades a los consumidores, las empresas y los ciudadanos, así como generar nuevos empleos, crecimiento y fuentes de ingresos.

Se calcula que las plataformas colaborativas en funcionamiento en cinco sectores claves de esta economía consiguieron en 2015 unos ingresos de 3 600 millones de euros en la Unión Europea<sup>1</sup>. El potencial de la economía colaborativa es notable, con un crecimiento anual superior al 25 %<sup>2</sup>, y según los cálculos los beneficios económicos derivados de un mejor uso de las capacidades como consecuencia de la economía colaborativa podrían en teoría alcanzar los 572 000 millones de euros<sup>3</sup>. No obstante, estas cifras deben examinarse con un cierto escepticismo, dado que, a pesar de su importancia económica cada vez mayor, sigue siendo difícil medir el valor de la economía colaborativa, lo que se debe asimismo a la ausencia de una metodología acordada sobre cómo medir las consecuencias de distinto tipo que la economía colaborativa entraña para la economía, la sociedad y el medio ambiente, así como a los escasos datos recabados.

Varios estudios señalan que la economía colaborativa concita un interés y apoyo bastante considerable entre los consumidores<sup>4</sup>. Hay una serie de motivos que impulsan a los pares a participar en este nuevo modelo de negocio, como las ventajas económicas, la calidad y lo positivo de la experiencia, además de la buena repercusión sobre la sociedad. Según el Eurobarómetro, el 42 % de los consumidores consideran que los servicios de la economía colaborativa son más prácticos, y un 33 % valoran positivamente que resulten más baratos o incluso gratuitos<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *The Sharing Economy, Case Study 12* [la economía colaborativa, estudio de casos 12]; PwC, septiembre de 2013.

<sup>2</sup> *Ibidem*; PwC, 2013.

<sup>3</sup> *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy* [el coste de la no Europa en la economía participativa]; Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios, 2016.

<sup>4</sup> Según la encuesta de la BEUC de julio de 2015, el 70 % de los consumidores han recurrido a estos servicios al menos una vez, y entre el 60 y el 80 % de los encuestados están muy satisfechos de la experiencia, un 32 % en cuanto prosumidores.

<sup>5</sup> Encuesta «Flash» de Eurobarómetro n.º 438; Comisión Europea, junio de 2016.

### **3.2. Principales desafíos y riesgos**

No se pueden dejar de señalar asimismo las importantes consecuencias que los modelos de negocio de la economía colaborativa están entrañando para numerosas empresas tradicionales y sus modelos de producción y consumo de larga data. En los últimos años, el rápido crecimiento sin regulación de este fenómeno ha desembocado en una serie de desafíos y posibles riesgos que procede examinar y sobre los que se debe reflexionar.

En primer lugar, se han planteado numerosas dudas en cuanto a los derechos del consumidor y el régimen de protección de este en lo que respecta a cuestiones delicadas que afectan a la confidencialidad de los datos, la transparencia y la fiabilidad de la información facilitada a los consumidores, los regímenes de responsabilidad de las plataformas colaborativas, la equidad algorítmica y las posibles formas de discriminación. Es posible que exista el riesgo de que se rebajen las normas mínimas, especialmente en las transacciones entre pares (P2P), en comparación con las normas de aplicación cuando servicios similares son prestados por profesionales. Por otra parte, el rápido despliegue de las plataformas colaborativas ha derivado en algunos sectores en un riesgo de competencia desleal a través de la creación de nuevos monopolios y mecanismos de cautividad de los usuarios. Todo ello ha entrañado asimismo graves dificultades en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación, a pesar de la mayor trazabilidad de las transacciones económicas.

Cabe por último señalar que los modelos de negocio colaborativos surgidos en el marco de la actual revolución digital están afectando poderosamente tanto el mercado de trabajo como las relaciones laborales entre las plataformas colaborativas y los trabajadores, existiendo el riesgo real de que tenga lugar un menoscabo de las condiciones de trabajo justas, las normas jurídicas mínimas y la protección social adecuada.

### **3.3. Marco regulador**

Las principales cuestiones que se plantean en lo que respecta al marco regulador son dos: 1) ¿qué disposiciones del acervo comunitario pueden ser de aplicación a la economía colaborativa?; 2) ¿resulta la normativa vigente de la Unión adecuada para ofrecer a los distintos agentes de la economía colaborativa la claridad, capacitación y protección que necesitan?

Los modelos de negocio colaborativos son más complejos y diversos, variando entre sí en cuanto al nivel de descentralización y desprofesionalización y contando con la participación de nuevos agentes económicos, pares y prosumidores. Además, por el momento ha imperado la incertidumbre en cuanto a la distinción clara entre el prestador de servicios profesional o comerciante y el consumidor, debido a las relaciones multilaterales en las que el consumidor participa en cuanto prestador de servicios en transacciones ya sea entre consumidores (P2P) o entre consumidores y empresas.

Las dificultades surgen porque el marco jurídico vigente de la Unión fue concebido para regular las empresas tradicionales y proteger los derechos de los consumidores en cuanto parte vulnerable en una transacción comercial. Al plantearse, estas dudas en cuanto a los derechos y las obligaciones de los distintos agentes de la economía colaborativa resultan en un clima de incertidumbre, la cual está vinculada a multitud de aspectos: el marco regulador de la Unión que se debe aplicar, las obligaciones reglamentarias de los distintos agentes de la economía colaborativa, los derechos del consumidor, el régimen de responsabilidad, la situación de los trabajadores y el régimen fiscal, por nombrar solo los principales.

### 3.4. Riesgo de fragmentación del mercado único

La economía colaborativa ha sido objeto de distintas respuestas normativas no solo por parte de los Estados miembros, sino también de las autoridades regionales y locales y sus órganos judiciales, así como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>1</sup>. Las respuestas y reacciones son muy variadas y reflejan los distintos enfoques de los Estados miembros a la hora de hacer frente a los desafíos que plantea el modelo de negocio de la economía colaborativa, que pueden diferir incluso dentro de un mismo país.

Algunos Estados miembros están elaborando medidas específicas y criterios tendentes a imponer a los pares requisitos legales menos onerosos, y en ciertos casos se hace la distinción entre la prestación de servicios profesional y la no profesional mediante el establecimiento de umbrales para los ingresos procedentes de la economía colaborativa en el caso de los pares y la aplicación de tipos impositivos más bajos<sup>2</sup>. En otros países, las autoridades nacionales están estudiando la posibilidad de implantar obligaciones de información más estrictas para las plataformas colaborativas<sup>3</sup>.

Procede señalar que la reacción de las ciudades frente a la economía colaborativa ha destacado del resto por su rapidez al haber características urbanas, como la densidad de población y las distancias cercanas, que han propiciado una adopción acelerada de los comportamientos colaborativos, en particular en sectores como el del alojamiento y el transporte<sup>4</sup>. Algunos de los casos positivos de colaboración entre autoridades locales competentes y plataformas colaborativas han desembocado en buenas prácticas, como la impartición de formación profesional a prosumidores, regímenes de seguros o una mayor concienciación entre los usuarios de las posibles obligaciones fiscales y legales<sup>5</sup>.

Estos y otros ejemplos de medidas adoptadas por algunos Estados miembros, autoridades regionales y ciudades, en ocasiones contando con la participación activa de las plataformas colaborativas, son un ejemplo de las buenas prácticas que podrían ser aplicadas en toda la Unión; estas medidas unilaterales fragmentarias imponen no obstante numerosas limitaciones y entrañan más obstáculos para las empresas colaborativas de la Unión que quieran crecer y expandirse, así como para los consumidores, lo que en última instancia socava algunas de las ventajas de la economía colaborativa y amenaza con acabar fragmentando el mercado único.

### 3. Prioridades clave del ponente

El ponente es consciente de los importantes ventajas y oportunidades que la economía

---

<sup>1</sup> Asuntos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-434/15 y C-526/15.

<sup>2</sup> En Bélgica se ha tratado la cuestión de los pares que ofrecen servicios de manera ocasional mediante la aplicación de un tipo impositivo especial de únicamente un 10 % para los distintos ingresos hasta los 5 000 euros, en Italia se está estudiando la posibilidad de fijar en 10 000 euros el umbral para las rentas procedentes de la economía colaborativa no profesional y el Reino Unido anunció hace poco una desgravación fiscal de 2 000 libras para las rentas comerciales y de la propiedad.

<sup>3</sup> Legislación francesa: Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique [ley n.º 2016-1321, de 7 de octubre de 2016, en pro de una república digital].

<sup>4</sup> Como en el caso de Alemania y Bélgica: mientras que Berlín y Bruselas imponen a las plataformas de alojamiento estrictos requisitos para la inscripción, Hamburgo y la Región Flamenca han adoptado por su parte un enfoque distinto que se caracteriza por una relajación de dichos requisitos.

<sup>5</sup> En Estonia se está llevando a cabo un proyecto piloto de colaboración entre las autoridades locales y una plataforma de uso compartido del automóvil, a fin de implantar una aplicación para la presentación de la declaración de la renta que resulte más práctica para varios modelos de negocio basados en soluciones digitales.

colaborativa entraña para la sociedad y la economía, sin dejar por ello ni de seguir con atención los posibles desafíos ya puestos de relieve ni de mostrarse especialmente preocupado por el riesgo que puede haber de fragmentación del mercado único en tanto la economía colaborativa no esté en gran parte regulada.

Por lo tanto, considera que lo principal y más apremiante es atender la necesidad de un marco europeo horizontal compuesto por una combinación de principios generales y normas específicas que abra camino a unas condiciones de competencia equitativas en la Unión que sean homogéneas a la par que dinámicas e impidan posibles consecuencias negativas para los trabajadores, el riesgo de competencia desleal entre los sectores tradicionales y las plataformas de colaboración, y la elusión fiscal.

No menos urgente es la necesidad de definir las características y las responsabilidades de los agentes clave de la economía colaborativa, en particular por lo que respecta a:

- una distinción clara entre pares y profesionales;
- la naturaleza, los deberes y las responsabilidades de las plataformas colaborativas, y
- un nivel elevado de protección del consumidor, también en lo relativo a las relaciones P2P y sus transacciones.

El ponente acaba por instar a que se siga fomentando el modelo de economía colaborativa de la Unión a través de instrumentos financieros e inversión en formación. En su opinión, una realización equitativa y convenientemente regulada de la economía colaborativa podría brindar importantes oportunidades a todos los sectores de la sociedad y fomentar que la evolución económica de la Unión tenga un carácter más integrador y sostenible.

## ANEXO: LISTA DE ENTIDADES O PERSONAS QUE HAN COLABORADO CON EL PONENTE

La siguiente lista se elabora con carácter totalmente voluntario y bajo la exclusiva responsabilidad del ponente. Esta relación no es exhaustiva. El ponente o su gabinete han contado con la colaboración de las siguientes organizaciones o personas durante la preparación del presente proyecto de informe:

<b>Organización</b>
AHTOP (Association pour un Hébergement et un Tourisme Professionnels) [asociación francesa del alojamiento y turismo profesionales]
Airbnb
Altroconsumo
BEUC (The European Consumer Organisation) [oficina europea de organizaciones de consumidores]
BlaBlaCar
Instituto Bruegel
CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa)
Charlie24
CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa) [confederación nacional del artesanado y de la pequeña y mediana empresa]
Collaboriamo!
Comité de las Regiones
Confcommercio
Cooperatives Europe
LO (confederación de sindicatos daneses)
EFCI (European Federation of Cleaning Industries) [federación europea de industrias de la limpieza]
Enterprise Holdings
Enterprise Rent-A-Car
Representación Permanente de Estonia ante la Unión Europea
ETUC (Confederación Europea de Sindicatos)
Eurocities
EBSA (European Business Services Alliance) [alianza europea de servicios a las empresas]
Flint Global
Heetch
HomeAway
HOTREC
Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea
OuiShare
Representación Permanente de Eslovaquia ante la Unión Europea
Uber
UNI Global Union
Unionen
Volta