



Bruselas, 2.6.2016
COM(2016) 356 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

{SWD(2016) 184 final}

1. Introducción

La economía colaborativa crea nuevas oportunidades para consumidores y emprendedores. La Comisión considera que puede, por lo tanto, contribuir de manera importante al empleo y el crecimiento en la Unión Europea si se fomenta y desarrolla de manera responsable. Impulsados por la innovación, los nuevos modelos empresariales pueden contribuir significativamente a la competitividad y el crecimiento. El éxito de las plataformas colaborativas es a veces difícil para los actuales operadores y prácticas del mercado, pero al permitir a los ciudadanos ofrecer servicios fomentan también nuevas oportunidades de empleo, modalidades de trabajo flexibles y nuevas fuentes de ingresos. Para los consumidores, la economía colaborativa puede aportar ventajas mediante nuevos servicios, la ampliación de la oferta y precios más bajos. Puede también promover un mayor reparto de los activos y un uso más eficaz de los recursos, que pueden contribuir a la agenda de sostenibilidad de la UE y a la transición a la economía circular.

Al mismo tiempo, la economía colaborativa plantea a menudo cuestiones relacionadas con la aplicación de los marcos jurídicos existentes, que hacen menos claros los límites establecidos entre consumidor y proveedor, trabajador por cuenta propia y por cuenta ajena o la prestación profesional y no profesional de servicios. Esto puede crear incertidumbre sobre las normas aplicables, especialmente cuando se combina con la fragmentación reglamentaria resultante de enfoques reguladores divergentes a nivel nacional o local. Ello dificulta el desarrollo de la economía colaborativa en Europa e impide la plena materialización de sus beneficios. Al mismo tiempo, existe el riesgo de que se aprovechen las zonas grises reglamentarias para eludir normas diseñadas para proteger el interés público.

La economía colaborativa es escasa, pero está creciendo rápidamente y ganando cuotas de mercado importantes en algunos sectores. Se estimó que en 2015 los ingresos brutos de plataformas y proveedores colaborativos en la UE ascendió a 28 000 millones de euros. Los ingresos de la UE en cinco sectores clave casi se duplicaron en comparación con el año anterior y está previsto que sigan expandiéndose con fuerza¹. El crecimiento ha sido fuerte desde 2013 y se aceleró en 2015, cuando las grandes plataformas invirtieron considerablemente en la expansión de sus operaciones europeas. Algunos expertos consideran que en el futuro la economía colaborativa podría representar para la economía de la UE un aumento de entre 160 000 y 572 000 millones de euros. Existe, por lo tanto, un gran potencial para que nuevas empresas conquisten estos mercados en rápida expansión². El interés de los consumidores es de hecho grande, tal como confirman una consulta pública y una encuesta del Eurobarómetro³.

La presente Comunicación tiene por objeto ayudar a recoger estos beneficios y abordar las preocupaciones sobre la incertidumbre acerca de los derechos y las obligaciones de las personas que participan en la economía colaborativa. Ofrece orientación jurídica y política⁴ a

¹ Se estima que las plataformas colaborativas que operan en cinco sectores claves de la economía colaborativa generaron unos ingresos de 3 600 millones de euros en 2015 en la UE. alojamiento (alquiler a corto plazo); transporte de personas; servicios para la vivienda; servicios profesionales y técnicos, y financiación colaborativa. Todas las cifras se basan en estimaciones de PwC Consulting en el marco de un estudio contratado por la Comisión Europea.

² EPRS: «The cost of non-Europe in the Sharing Economy» (El coste de no Europa en la economía colaborativa). Enero de 2016.

³ Una encuesta de opinión del Eurobarómetro puso de manifiesto que el 52 % de los ciudadanos de la UE conocen los servicios ofrecidos por la economía colaborativa y que el 17 % han utilizado dichos servicios al menos una vez. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto puede encontrarse una presentación de los resultados de la encuesta del Eurobarómetro y la consulta pública realizada entre septiembre de 2015 y enero de 2016.

⁴ Las cuestiones relacionadas con las actividades de microfinanciación colectiva [abordadas por la Comunicación de la Comisión COM(2014) 172] y los servicios prestados por las plataformas de aprendizaje no se cubren en la presente Comunicación.

las autoridades públicas, los operadores del mercado y los ciudadanos interesados con vistas a un desarrollo equilibrado y sostenible de la economía colaborativa, tal como se anunció en la estrategia para el mercado único⁵. Estas orientaciones no vinculantes sobre la manera de aplicar la legislación vigente de la UE a la economía colaborativa abarca las cuestiones fundamentales a las que se enfrentan tanto los operadores del mercado como las autoridades públicas⁶. Se entienden sin perjuicio de las iniciativas que pueda adoptar la Comisión en este ámbito en el futuro ni de las prerrogativas del Tribunal de Justicia por lo que respecta a la interpretación de la legislación de la UE.

¿Qué es la economía colaborativa?

A los efectos de la presente Comunicación, el término «economía colaborativa»⁷ se refiere a 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. La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúen a título profesional («prestadores de servicios profesionales»); ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»). Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro.⁸

2. Cuestiones clave

2.1. Requisitos de acceso al mercado

Además de crear nuevos mercados y ampliar los existentes, las empresas de economía colaborativa entran en mercados atendidos hasta ahora por prestadores de servicios tradicionales. Una cuestión clave tanto para las autoridades como para los operadores del mercado es si, con arreglo a la legislación vigente de la UE, las plataformas colaborativas y los prestadores de servicios pueden estar sujetos a los requisitos de acceso al mercado, y en tal caso, en qué medida. Dichos requisitos pueden incluir las autorizaciones para la actividad empresarial, las obligaciones vinculadas a la concesión de licencias o los requisitos normalizados de calidad mínima (p. ej., el tamaño de las habitaciones o el tipo de vehículos, las obligaciones de seguro o depósito, etc.). Con arreglo a la legislación de la UE, dichos requisitos deben estar justificados y ser proporcionados, teniendo en cuenta las especificidades del modelo empresarial y de los servicios innovadores en cuestión, sin privilegiar un modelo de negocio en detrimento de otro.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ Las orientaciones facilitadas en la presente Comunicación se centran en actividades económicas. Los servicios de la economía colaborativa pueden ofrecerse gratuitamente, en régimen de costes compartidos o a cambio de una remuneración. Para muchos Estados miembros, las puras actividades de reparto de costes o las transacciones que ponen servicios a disposición como parte de un intercambio no implican remuneración. Solo las actividades remuneradas constituyen una actividad económica con arreglo a la legislación de la UE. Véase el Asunto C-281/06, Jundt, Rec. 2007, p. I-12231, apartados 32 y 33. Es importante tener en cuenta que, aunque la transacción entre un prestador de servicios y un usuario no constituya una actividad económica, este puede ser el caso con respecto a su relación respectiva con la plataforma de economía colaborativa. Cada relación (plataforma y usuario; plataforma y prestador de servicios; prestador de servicios y usuario) debe evaluarse por separado.

⁷ A menudo se utilizan indistintamente el término economía colaborativa y el término «economía participativa». La economía colaborativa es un fenómeno en rápida evolución y su definición puede evolucionar en consecuencia.

⁸ Los servicios de la economía colaborativa pueden implicar alguna transferencia de titularidad de la propiedad intelectual

Prestación de servicios profesionales

Los enfoques reguladores nacionales son diferentes en varios sectores, siendo algunos más restrictivos que otros. Dependiendo del tipo de servicio, la intervención reglamentaria está motivada normalmente por diferentes objetivos de interés público: la protección de los turistas; garantizar la seguridad pública; la lucha contra la evasión fiscal; mantener unas condiciones de competencia equitativas; la protección de la salud pública y la seguridad de los alimentos; remediar la escasez de viviendas asequibles para los ciudadanos, etc. En algunos Estados miembros, además de la normativa sectorial existente, ha habido intervenciones reguladoras específicas, impulsadas por la entrada en el mercado de operadores de economía colaborativa.

Con arreglo a la legislación de la UE, en particular las libertades fundamentales del Tratado y la Directiva de servicios⁹, los prestadores de servicios no deben estar sujetos a requisitos de acceso al mercado o de otro tipo, tales como regímenes de autorización y requisitos para la concesión de licencias, a no ser que no sean discriminatorios, sean necesarios para alcanzar un objetivo de interés público claramente identificado¹⁰ y sean proporcionados a dicho objetivo (es decir, que se limiten a lo estrictamente necesario)¹¹. Esto también se aplica a la regulación de las profesiones¹².

La Directiva de servicios exige que las autoridades nacionales revisen la legislación nacional existente para garantizar que los requisitos de acceso al mercado sigan estando justificados por un objetivo legítimo. Deben ser también necesarios y proporcionados. Tal como destacó la Comisión en su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016¹³, una regulación más flexible de los mercados de servicios daría lugar a un aumento de la productividad y podría facilitar la entrada en el mercado de nuevos agentes, reducir el precio de los servicios y garantizar una mayor elección para el consumidor.

La aparición de la economía colaborativa y la entrada en el mercado de nuevos modelos de negocio ofrecen una oportunidad a los responsables políticos y los legisladores de los Estados miembros. Pueden considerar si los objetivos perseguidos en la legislación existente siguen siendo válidos, tanto en relación con la economía colaborativa como con los prestadores de servicios que operan de manera tradicional.

Cuando se vuelva a evaluar la justificación y la proporcionalidad de la legislación aplicable a la economía colaborativa, las autoridades nacionales deberían por lo general tomar en consideración las características específicas de los modelos de negocio de la economía colaborativa y los instrumentos que pueden establecer para abordar las preocupaciones de política pública, por ejemplo en relación con el acceso, la calidad o la seguridad. Por ejemplo, los sistemas de calificación y reputación u otros mecanismos para desalentar el comportamiento nocivo de los participantes en el mercado puede en algunos casos reducir los riesgos para los consumidores derivados de asimetrías en materia de información. Esto puede contribuir a aumentar la calidad de los servicios y reducir posiblemente la necesidad de

⁹ Véanse los artículos 9 y 16 de la Directiva 2006/123/CE («la Directiva de servicios») y los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

¹⁰ Para una lista de razones imperiosas de interés general con arreglo a la Directiva de servicios, véase su artículo 4, apartado 8.

¹¹ Véase el considerando 39 y el artículo 4, apartado 6, de la Directiva de servicios, sobre el concepto de «autorización».

¹² Véase el artículo 59 de la Directiva 2005/36/CE, relativa a las cualificaciones profesionales. La proporcionalidad y la necesidad de las reglamentaciones nacionales sobre las profesiones reguladas se seguirá discutiendo en dos próximas iniciativas de la Comisión (las orientaciones sobre las necesidades de reformas en materia de profesiones reguladas y la prueba de proporcionalidad para las profesiones reguladas).

¹³ COM(2015) 690 final, de 26.11.2015, Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 – Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia».

determinados elementos reguladores, siempre que pueda confiarse adecuadamente en la calidad de las evaluaciones y las calificaciones.

Las prohibiciones absolutas y las restricciones cuantitativas de una actividad constituyen normalmente una medida de último recurso. En general, solo deberían aplicarse cuando no puedan utilizarse medidas menos restrictivas para alcanzar un objetivo de interés público legítimo. Por ejemplo, prohibir el arrendamiento de apartamentos a corto plazo de modo general parece difícil de justificar porque el uso en alquiler de propiedades a corto plazo pueden limitarse a un número máximo de días al año. Esto permitiría a los ciudadanos compartir sus propiedades de manera ocasional sin retirar la propiedad del mercado de alquiler a largo plazo.

Además, cuando se requiere legítimamente que los prestadores de servicios obtengan autorizaciones con arreglo a la legislación nacional, los Estados miembros deben garantizar que las condiciones para obtenerlas sean, entre otras cosas, claras, proporcionadas y objetivas, y que las autorizaciones se concedan en principio sin límite de tiempo¹⁴. Además los procedimientos y trámites administrativos pertinentes deben ser claros, transparentes y no excesivamente complicados, mientras que sus costes para los prestadores deben ser razonables y proporcionados al coste del procedimiento en cuestión. Los procedimientos deben ser tan rápidos como sea posible y estar sujetos a aprobación tácita¹⁵. La utilización de las mejores prácticas y principios de administración electrónica puede reducir significativamente el coste y la carga que supone el cumplimiento para los prestadores de servicios¹⁶.

Prestación de servicios entre pares

En el contexto de la economía colaborativa, un importante elemento para evaluar si un requisito de acceso al mercado es necesario, está justificado y es proporcionado, puede ser si los servicios son ofrecidos por prestadores profesionales o más bien por particulares de manera ocasional. De hecho, una característica específica de la economía colaborativa es que los prestadores de servicios son a menudo particulares que ofrecen activos o servicios entre pares de manera ocasional. Al mismo tiempo, un número cada vez mayor de microempresas y pequeñas empresas utilizan las plataformas colaborativas.

La legislación de la UE no establece expresamente cuándo un par se convierte en un prestador de servicios profesional en la economía colaborativa¹⁷. Los Estados miembros utilizan criterios diferentes para distinguir entre servicios profesionales y servicios entre pares. Algunos Estados miembros definen los servicios profesionales como servicios prestados a cambio de una remuneración, en comparación con los servicios entre pares, que tienen por objeto compensar los gastos realizados por el prestador de servicios. Otros Estados miembros han establecido una diferencia utilizando umbrales. Estos umbrales se elaboran a menudo sobre una base sectorial teniendo en cuenta el nivel de los ingresos generados o la regularidad con la que se presta el servicio. Por debajo de estos umbrales, los prestadores de servicios están sujetos normalmente a requisitos menos restrictivos. Los umbrales, utilizados de manera

¹⁴ Véanse los artículos 10 y 11 de la Directiva de servicios.

¹⁵ Véase el artículo 13 de la Directiva de servicios.

¹⁶ COM(2016) 179 final de 19.4.2016, Comunicación de la Comisión «Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2016-2020 de la UE: acelerar la transformación digital de la administración».

¹⁷ La Directiva de servicios, por ejemplo, define a los prestadores de servicios como cualquier persona física o jurídica que ofrece una actividad económica por cuenta propia, normalmente a cambio de una remuneración (véase el artículo 4, apartado 2). Esto significa que cualquier actividad económica podría estar abarcada por las disposiciones de dicha Directiva, independiente de la frecuencia con que se ofrezca y sin requerir que el proveedor actúe necesariamente como «profesional». Además, el acervo de la UE relativo a la protección del consumidor define «comerciante» como cualquier persona que actúe con fines relacionados con su actividad comercial, negocio, oficio o profesión (véase la sección 2.3).

razonable, pueden ser un indicador útil y pueden ayudar a crear un marco reglamentario claro en beneficio de los prestadores no profesionales.

Por ejemplo, en el sector de los transportes, algunos Estados miembros están preparando la exención de los servicios de transporte de personas a pequeña escala —por debajo de un umbral específico de volumen de negocios anual— de los requisitos para la concesión de licencias. En el sector de alojamiento a corto plazo, algunas ciudades permiten arrendamientos a corto plazo y servicios de casa compartida sin autorización previa ni requisitos de registro. Este sería el caso cuando los servicios se prestan de manera ocasional, es decir, hasta umbrales específicos de, por ejemplo, menos de noventa días al año. Otras ciudades aplican normas diferentes en función de que la propiedad sea una residencia primaria o secundaria, partiendo del supuesto de que la residencia primaria de un ciudadano solo puede alquilarse de manera ocasional.

Plataformas colaborativas

El hecho de que las plataformas colaborativas puedan estar o no sujetas a requisitos de acceso al mercado, y en qué medida lo estén, depende de la naturaleza de sus actividades. En la medida en que las plataformas colaborativas proporcionan un «servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un prestatario de servicios»¹⁸, ofrecen un servicio de la sociedad de la información. Por lo tanto, no pueden estar sujetas a autorizaciones previas o cualquier requisito equivalente dirigidos específicamente y exclusivamente a dichos servicios¹⁹. Asimismo, los Estados miembros solo pueden imponer requisitos reglamentarios a las plataformas colaborativas que ofrecen tales servicios de forma transfronteriza desde otro Estado miembro en circunstancias limitadas y sujetos un procedimiento específico²⁰.

Sin embargo, puede haber casos en los que puede considerarse que las plataformas colaborativas ofrecen otros servicios además de los servicios de la sociedad de la información, actuando como intermediarios entre los prestadores de los servicios subyacentes y sus usuarios. En particular, en determinadas circunstancias, una plataforma puede ser también un proveedor del servicio subyacente (p. ej., servicio de transporte o de alquiler a corto plazo). En tal caso, las plataformas colaborativas podrían estar sujetas a la normativa sectorial específica, incluidos los requisitos de autorización y concesión de licencias empresariales aplicados por lo general a los prestadores de servicios, en las condiciones expuestas en las secciones anteriores²¹.

Normalmente, deberá establecerse caso por caso si una plataforma colaborativa ofrece también el servicio subyacente. Varios elementos de hecho y de Derecho desempeñan un papel a este respecto. El nivel de control o influencia que la plataforma colaborativa ejerce sobre el prestador de dichos servicios tendrá por lo general una importancia significativa. En particular, puede establecerse a la luz de los siguientes criterios clave:

¹⁸ Véase el artículo 2, letra a), de la Directiva sobre el comercio electrónico y el artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2015/1535. Véase también el anexo I de esta última Directiva para una lista indicativa de los servicios no cubiertos por esa definición.

¹⁹ Véase el artículo 4 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

²⁰ Véanse los artículos 2 y 3 de la Directiva sobre el comercio electrónico. El principio del país de origen con respecto a la libertad de ofrecer servicios de la sociedad de la información a través de las fronteras solo puede derogarse cuando exista una amenaza o un riesgo serio y grave que pueda minar los cuatro objetivos siguientes: orden público, protección de la salud pública, incluidas la salvaguarda de la seguridad y la defensa nacionales, y protección de los consumidores. En este caso, las medidas nacionales en cuestión deben seguir siendo proporcionadas y deben respetarse también determinadas condiciones de procedimiento (incluida la notificación a la Comisión).

²¹ es decir, que no sean discriminatorios, que sean necesarios para alcanzar un objetivo de interés público claramente identificado y que sean proporcionados a dicho objetivo (es decir, que se limiten a lo estrictamente necesario).

- Precio: ¿fija la plataforma colaborativa el precio final que debe pagar el usuario como beneficiario del servicio subyacente? El hecho de que la plataforma colaborativa solo recomiende un precio o de que el prestador de los servicios subyacentes sea libre de adaptar el precio fijado por una plataforma colaborativa, indica que puede que no se cumpla este criterio.
- Otras condiciones contractuales clave: ¿establece la plataforma colaborativa términos y condiciones distintos del precio que determinan la relación contractual entre el prestador de los servicios subyacentes y el usuario (por ejemplo, instrucciones obligatorias sobre la prestación del servicio subyacente, incluida cualquier obligación de prestar el servicio)?
- Propiedad de activos clave: ¿posee la plataforma activos clave para prestar el servicio subyacente?

Cuando se cumplen estos tres criterios, hay indicios claros de que la plataforma colaborativa ejerce una influencia o control significativos sobre el prestador del servicio subyacente, lo que puede indicar a su vez que debe considerarse que presta también el servicio subyacente (además de un servicio de la sociedad de la información).

Según el caso de que se trate, otros criterios pueden también desempeñar un papel. Por ejemplo, si la plataforma colaborativa sufraga los gastos y asume todos los riesgos relacionados con la prestación del servicio subyacente. O si existe una relación laboral entre la plataforma colaborativa y la persona que presta el servicio subyacente en cuestión (véase la sección 2.4). Estos elementos podrían indicar que la plataforma colaborativa ejerce un gran nivel de control e influencia sobre la prestación del servicio subyacente.

En cambio, las plataformas colaborativas pueden estar solamente asistiendo al prestador de los servicios subyacentes al ofrecer la posibilidad de realizar determinadas actividades que son auxiliares con respecto a los servicios principales de la sociedad de la información ofrecidos por la plataforma como intermediaria entre el prestador de los servicios subyacentes y sus usuarios (p. ej., modalidades de pago, cobertura de seguro, servicios postventa, etc.). Esto no constituye por sí mismo una prueba de influencia y control por lo que respecta al servicio subyacente. Del mismo modo, la oferta de mecanismos de evaluación o calificación tampoco es por sí misma una prueba de influencia o control significativos²². Sin embargo, en general, cuanto más gestionan y organizan las plataformas colaborativas la selección de los proveedores de los servicios subyacentes y la manera en que se prestan dichos servicios —por ejemplo, verificando y gestionando directamente la calidad de los servicios—, más evidente resulta que la plataforma colaborativa puede tener que ser considerada también ella misma como proveedora de los servicios.

Por consiguiente, una plataforma colaborativa que ofrece servicios en el sector del alquiler a corto plazo solo puede prestar servicios de la sociedad de la información y no también el propio servicio de alojamiento si, por ejemplo, el proveedor del servicio de alojamiento fija sus propios precios y la plataforma no posee ninguno de los activos para la prestación del servicio. El hecho de que la plataforma colaborativa pueda ofrecer también servicios de seguro y calificación a sus usuarios no tiene por qué alterar esta conclusión.

Cuando evalúan si los requisitos de acceso al mercado aplicados a la economía colaborativa son necesarios, están justificados y son proporcionados para alcanzar un objetivo de interés público claramente identificado, los Estados miembros deben tener en cuenta las características específicas de los modelos de negocio de la economía colaborativa.

²² La evaluación y calificación la realiza el usuario, no la plataforma colaborativa.

A efectos de regulación de las actividades en cuestión, los particulares que ofrezcan servicios entre pares de manera ocasional a través de plataformas colaborativas no deben ser tratados automáticamente como prestadores de servicios profesionales. Establecer umbrales (posiblemente por sector) con arreglo a los cuales una actividad se consideraría una actividad no profesional entre pares puede ser una manera adecuada de avanzar.

Se recomienda a los Estados miembros que aprovechen la oportunidad para revisar, simplificar y modernizar los requisitos de acceso al mercado generalmente aplicables a los operadores del mercado. Deberían tener por objeto liberar a los operadores de cargas reglamentarias innecesarias, independientemente del modelo de negocio adoptado, y evitar la fragmentación del mercado único.

2.2 Regímenes de responsabilidad

La mayoría de las normas pertinentes sobre responsabilidad contractual y extracontractual se establecen en las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, con arreglo a la legislación de la UE, las plataformas en línea, como proveedoras de servicios intermediarios de la sociedad de la información, están bajo determinadas condiciones exentas de la responsabilidad de la información que almacenan²³.

La aplicabilidad de esta exención de responsabilidad dependerá de los elementos de hecho y de derecho relacionados con la actividad realizada por la plataforma colaborativa y dicha exención se aplica cuando las actividades en cuestión se consideran servicios de alojamiento de datos con arreglo a la Directiva sobre el comercio electrónico²⁴. Para ello, su realización debe ser meramente técnica, automática y pasiva²⁵. La exención de responsabilidad se aplica a condición de que la plataforma colaborativa no desempeñe un papel activo que le permita adquirir conocimiento o control de la información ilícita y en cuanto tenga conocimiento actúe con prontitud para retirar los datos o hacer que el acceso a ellos sea imposible²⁶.

La posibilidad de que las plataformas colaborativas puedan beneficiarse de dicha exención de responsabilidad debe determinarse caso por caso en función del nivel de conocimiento y control de la plataforma en línea con respecto a la información que almacena.

Es importante tener en cuenta que, con arreglo a la legislación de la UE, los Estados miembros no pueden imponer a las plataformas colaborativas, en la medida en que prestan servicios de alojamiento de datos, una obligación general de supervisar y realizar búsquedas activas de hechos o circunstancias que indiquen actividades ilícitas²⁷.

²³ Véase el artículo 14 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

²⁴ En el contexto de la economía colaborativa, el alojamiento de datos puede entenderse de manera general como la actividad relacionada con el almacenamiento de datos de los clientes y la puesta a disposición del espacio en el que los usuarios se encuentran con los proveedores de los servicios subyacentes. Las exenciones en virtud de los artículos 12 y 13 de la Directiva sobre el comercio electrónico no se aplican por lo general a este respecto porque las plataformas colaborativas no prestan servicios de «mera transmisión» y «memoria tampón» en el sentido de dichos artículos.

²⁵ Véase la sección 4 de la Directiva sobre el comercio electrónico. En los asuntos acumulados C-236/08 a C-238/08 Google France/Louis Vuitton, el TJUE subrayó el criterio clave cuando una plataforma en línea se considera un «prestador de servicios intermediarios», refiriéndose al considerando 42 de la Directiva 2000/31/CE. De acuerdo con este considerando, se entiende que los servicios de la sociedad de la información proporcionan el proceso técnico de explotar y facilitar el acceso a una red de comunicación mediante la cual la información facilitada por terceros es transmitida o almacenada temporalmente, con el fin de hacer que la transmisión sea más eficiente. Esa actividad es de naturaleza meramente técnica, automática y pasiva.

²⁶ Asunto C-324/09 L'Oréal/eBay. Esto se entiende sin perjuicio de que un tribunal o una autoridad administrativa nacional exijan que la plataforma colaborativa ponga fin a una infracción o la impida. Véase el artículo 14, apartado 3, de la Directiva sobre el comercio electrónico. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Online services, including e-commerce, in the Single Market» (los servicios en línea del mercado único, entre ellos el comercio electrónico), SEC(2011) 1641 final, se ofrece una visión global del régimen de responsabilidad de los intermediarios.

²⁷ Tal como establece el artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre el comercio electrónico.

La Comunicación sobre plataformas en línea y el mercado único digital²⁸ explica que mantener el actual régimen de responsabilidad de los intermediarios es fundamental para el desarrollo de la economía digital de la UE. Esto incluye la economía colaborativa, ya que las plataformas en línea son factores clave para su crecimiento. Al mismo tiempo, la Comisión fomenta el comportamiento responsable de todos los tipos de plataformas en línea en forma de acción voluntaria, por ejemplo para ayudar a hacer frente al problema importante de las evaluaciones falsas o engañosas. Esta acción voluntaria, adoptada para aumentar la confianza y ofrecer un servicio más competitivo, no debe significar automáticamente que la conducta de la plataforma colaborativa ya no es meramente técnica, automática y pasiva.

Además de los servicios de alojamiento de datos, una plataforma colaborativa puede ofrecer actividades auxiliares o conexas. Dichas actividades pueden incluir medios de evaluación o calificación, seguro, modalidades de pago, verificación de la identidad (a menudo realizada por terceros prestadores) o la plataforma colaborativa puede incluso prestar el servicio subyacente que se ofrece a los usuarios.

La exención de responsabilidad mencionada establecida en la legislación de la UE sigue estando limitada a la prestación de servicios de alojamiento de datos y no es extensible a otros servicios o actividades efectuados por la plataforma colaborativa. Dicha exención de responsabilidad tampoco excluye la responsabilidad de la plataforma de economía colaborativa derivada de la legislación de protección de datos personales aplicable, en la medida en que estén afectadas las propias actividades de la plataforma. En cambio, el simple hecho de que una plataforma realice también otras actividades —además de prestar servicios de alojamiento—, no significa necesariamente que dicha plataforma ya no puede invocar la exención de responsabilidad con respecto a los servicios de alojamiento²⁹. En cualquier caso, la manera en que las plataformas colaborativas diseñan su servicio de la sociedad de la información y aplican medidas voluntarias para hacer frente a los contenidos ilícitos en línea sigue siendo en principio una decisión empresarial y la cuestión de si se benefician de la exención de responsabilidad de los intermediarios debe evaluarse caso por caso.

Se insta a las plataformas colaborativas a seguir adoptando medidas voluntarias para combatir los contenidos en línea ilícitos y aumentar la confianza (por ejemplo, ayudando a garantizar la calidad de los servicios ofrecidos por los prestadores de servicios subyacentes en su plataforma). Dichas medidas voluntarias no deben significar automáticamente que las plataformas colaborativas que se benefician de las exención de responsabilidad de los intermediarios ya no puedan seguir haciéndolo.

2.3 Protección de los usuarios

Tradicionalmente, la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización se ha diseñado para abordar las transacciones en las que debe protegerse a una parte débil (por lo general, el consumidor). Sin embargo, la economía colaborativa desdibuja la frontera entre consumidores y empresa, ya que hay una relación multilateral que puede implicar transacciones entre empresas, empresas y consumidores, consumidores y empresas, y

²⁸ COM(2016) 288/2 de 25 de mayo de 2015, «Communication on online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe» (Comunicación sobre plataformas en línea y el mercado único digital: oportunidades de mercado y desafíos para Europa).

²⁹ A este respecto, algunos tribunales excluyen la posibilidad de limitar la responsabilidad si los aspectos relacionados con el alojamiento de un servicio no son los más importantes del servicio. Véase en relación con esto la decisión del Tribunal de París en Louis Vuitton Malletier / Christian Dior Couture y Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain contra eBay, Tribunal de Comercio de París, Sala Primera, 30 de junio de 2008. Un punto de vista opuesto fue el adoptado por un tribunal griego en el asunto griego n.º 44/2008 del Tribunal de Primera Instancia de Rodopi, publicado en (2009) Armenopoulos, 406.

consumidores. En estas relaciones, no siempre está claro cuál es la parte débil que hay que proteger.

Actualmente, la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización se basa en la distinción entre «comerciante» y «consumidor». Un «comerciante» es una persona que actúa «con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión»³⁰; Un «consumidor» es una persona que actúa «con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión»³¹. La aplicación de estos criterios a las categorías de participante en la economía colaborativa determinan los derechos y las obligaciones respectivos de las partes con arreglo a la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización³².

En particular, la legislación de la UE sobre consumidores se aplica a cualquier plataforma colaborativa que reúna las condiciones para ser considerada un «comerciante» y que participe en «prácticas comerciales» frente a los consumidores. Los prestadores de los servicios subyacentes también se consideran comerciantes si actúan «con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión». En cambio, la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización no se aplica a las transacciones entre consumidores. Por consiguiente, si ninguno de los prestadores de servicios colaborativos reúne las condiciones para ser considerado un comerciante, las transacciones entre ellos estarán fuera del ámbito de aplicación de dicha legislación.

Esto plantea la cuestión central de qué condiciones deben darse en una prestación de servicios entre pares para que el prestador del servicio subyacente pueda considerarse un comerciante. Actualmente, el enfoque de los Estados miembros sobre esta cuestión es diferente³³. Con arreglo a la legislación vigente de la UE, esta cuestión ha de responderse caso por caso. A tal efecto, la Comisión ofrece algunas orientaciones generales en la Guía revisada sobre la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales³⁴. En el contexto específico de la economía colaborativa, los siguientes factores son importantes. Aunque ninguno de ellos sería por sí mismo suficiente para que un prestador pudiera ser considerado un comerciante, según las circunstancias del caso su combinación puede apuntar en esa dirección:

- *Frecuencia de los servicios*: los prestadores que ofrecen sus servicios solo de manera ocasional (es decir, de manera marginal y accesoria, y no regularmente) son menos susceptibles de ser considerados comerciantes. Cuanto mayor es la frecuencia con que se prestan los servicios, más claro está que el prestador puede considerarse un comerciante, ya que ello podría indicar que está actuando con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión.
- *Fin lucrativo*: Un fin lucrativo puede ser un indicio de que el prestador puede considerarse un comerciante con respecto a una determinada transacción. Los prestadores cuyo objetivo es intercambiar activos o competencias (por ejemplo, en el caso de las permutas de casas o los bancos de tiempo) no reúnen en principio las condiciones para ser considerados comerciantes. Los prestadores que solo reciben una

³⁰ Artículo 2, letra b), de la Directiva 2005/29/CE («Directiva sobre prácticas comerciales desleales»).

³¹ Artículo 2, letra a), de la Directiva 2005/29/CE («Directiva sobre prácticas comerciales desleales»).

³² Con respecto a las transacciones entre empresas y consumidores en la economía colaborativa, se aplicaría la Directiva sobre prácticas comerciales, la Directiva 2011/83/EU («Directiva sobre los derechos de los consumidores») y la Directiva 93/13/EEC sobre cláusulas abusivas en los contratos concluidos con consumidores. Con respecto a las transacciones entre empresas, se aplicaría la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

³³ Un estudio en curso de la Comisión sobre cuestiones relativas a los consumidores en la economía colaborativa presentará la legislación pertinente de los veintiocho Estados miembros.

³⁴ SWD(2016) 163 final, de 25 de mayo de 2016, «Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices» (Guía para la implementación / aplicación de la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales).

compensación por los costes en una determinada transacción pueden no estar buscando un beneficio. En cambio, es probable que los prestadores que obtienen una remuneración superior a la compensación de los costes tengan un fin lucrativo.

- *Nivel de volumen de negocio*: Cuanto más alto es el volumen de negocio generado por el prestador de servicios (procedente de una o más plataformas colaborativas) más indicios hay de que el prestador reúne las condiciones para ser considerado un comerciante. A este respecto, es importante evaluar si el nivel de volumen de negocio generado por el prestador procede de la misma actividad (p. ej., el uso compartido de vehículos) o de varios tipos de actividades (uso compartido de vehículos, jardinería, etc.). En el segundo supuesto, un mayor volumen de negocio puede no implicar necesariamente que el prestador reúne las condiciones para ser considerado un comerciante, ya que puede no haber sido obtenido necesariamente en relación con el otro negocio (principal) del prestador.

Una persona que ofrece regularmente servicios de jardinería —facilitados por plataformas colaborativas— y que intenta obtener una remuneración sustancial podría estar incluida en la definición de comerciante. Sin embargo, un canguro que presta servicios de jardinería de manera ocasional —facilitados por plataformas colaborativas— no reuniría en principio las condiciones para ser considerado un comerciante con respecto a los servicios de jardinería ocasionales. De conformidad con la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, todos los comerciantes deben observar obligaciones de diligencia profesional y no inducir a error a los consumidores. Esto se aplica también a las plataformas colaborativas que pueden considerarse comerciantes con respecto a sus propias prácticas comerciales (p. ej., servicios de intermediación, servicios de pago, servicios de calificación, etc.). Las plataformas colaborativas deben también posibilitar a los prestadores de servicios subyacentes que reúnen las condiciones para ser considerados comerciantes el cumplimiento de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización, por ejemplo diseñando sus estructuras web de manera que los terceros comerciantes puedan identificarse como tales ante los usuarios de las plataformas. Además, podrían indicar también claramente a todos los usuarios que se beneficiarán de la protección de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización en su relación con los comerciantes. Si la plataforma colaborativa aplica criterios para seleccionar a prestadores de servicios subyacentes que operan a través de ella y realiza controles en relación con su fiabilidad, debe informar a los usuarios en consecuencia.

Además, puede exigirse a las plataformas colaborativas y los prestadores de servicios subyacentes que observen otras obligaciones de información aplicables con arreglo a la legislación de la UE³⁵, incluidos los requisitos de transparencia de la legislación sectorial pertinente³⁶.

En todo caso, al igual que cualquier responsable de la recogida y el tratamiento posterior de datos personales en la UE, las plataformas colaborativas deben cumplir el marco jurídico aplicable en materia de protección de datos personales³⁷. Garantizar el cumplimiento de las normas en materia de tratamiento de datos personales ayudará a aumentar la confianza de las personas individuales, ya sean prestadores o consumidores (también entre pares), que utilizan la economía colaborativa, de modo que estén seguros de que gozan de la protección debida en relación con sus datos personales.

³⁵ Por ejemplo, con arreglo al artículo 6 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores, el artículo 22 de la Directiva de servicios y artículo 5 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

³⁶ Por ejemplo, con arreglo al artículo 5 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

³⁷ Las normas de protección de datos incluidas en la Directiva 95/46/CE se han revisado recientemente. El nuevo Reglamento general de protección de datos (UE) 2016/679, DO L 119 de 4.5.2016, p. 1, será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018.

Una manera de aumentar la confianza de los consumidores es aumentar la confianza en los servicios entre pares. Los mecanismos para fomentar la confianza, tales como los sistemas de evaluación y calificación en línea y las etiquetas de calidad, pueden ser un instrumento esencial para superar la falta de información sobre los prestadores de servicios individuales. Dichos mecanismos de fomento de la confianza en la economía colaborativa han sido creados bien por las propias plataformas colaborativas, bien por terceros especializados y pueden ser especialmente importantes cuando no es aplicable la legislación vigente relativa a los consumidores, como se explica a continuación.

De conformidad con la normativa de la UE sobre consumidores y comercialización, se insta a los Estados miembros a buscar un enfoque equilibrado para garantizar que los consumidores gocen de un alto nivel de protección, en particular con respecto a las prácticas comerciales desleales, sin imponer obligaciones de información desproporcionadas u otras cargas administrativas a los particulares que no son comerciantes pero que prestan servicios de manera ocasional.

La eficacia y el uso de mecanismos de confianza en línea (p. ej., etiquetas de calidad) destinados a aumentar la confianza y la credibilidad deben mejorarse para promover la participación en la economía colaborativa con mayor confianza.

2.4 Trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en la economía colaborativa

La economía colaborativa crea nuevas oportunidades de empleo, genera ingresos más allá de las relaciones de empleo lineales tradicionales y hace posible que las personas trabajen con arreglo a modalidades flexibles. Esto les permite ser económicamente activas cuando las formas más tradicionales de empleo no son adecuadas para ellas o no están a su disposición. Al mismo tiempo, las modalidades de trabajo flexible pueden no ser tan regulares o estables como las relaciones de empleo tradicionales. Esto puede crear incertidumbre en cuanto a los derechos aplicables y el nivel de protección social. Las modalidades de trabajo en el contexto de la economía colaborativa se basan a menudo en tareas individuales realizadas de manera *ad hoc*, más que en tareas realizadas regularmente en un entorno y un marco temporal preestablecidos.

De hecho, esto forma parte de un cambio más estructural. La frontera entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena es cada vez más difusa, y hay un aumento del trabajo temporal y a tiempo parcial, y del pluriempleo³⁸. En el marco del pilar europeo de derechos sociales³⁹, la Comisión ha lanzado una consulta pública sobre la mejor manera de abordar la necesidad de una mayor participación en el mercado de trabajo, garantizando condiciones laborales justas y una protección social adecuada y sostenible. Esta iniciativa es actualmente objeto de una consulta pública, con la que la Comisión intenta recabar las opiniones de las partes interesadas sobre el acervo social actual de la UE, el futuro del trabajo y la cobertura de los regímenes de protección social.

Aunque la mayor parte de la legislación laboral es competencia nacional, la Unión Europea ha establecido determinadas normas mínimas en el ámbito de la política social⁴⁰. Para ofrecer cierta orientación sobre cómo se aplica la distinción tradicional entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena en el contexto de la economía colaborativa, la presente sección

³⁸ Sobre la base de las estadísticas de Eurostat.

³⁹ COM(2016) 127 final. La [consulta pública sobre un pilar europeo de derechos sociales](#) se lanzó el 8 de marzo de 2016 y durará hasta el 31 de diciembre de 2016.

⁴⁰ De conformidad con sus competencias según se establece en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

examina las condiciones con arreglo a las cuales existe una relación de empleo de conformidad con la legislación laboral⁴¹ y la jurisprudencia de la UE.

Dado que, en general, la legislación laboral de la UE establece normas mínimas y no cubre todos los aspectos de la legislación social aplicable a las relaciones laborales, lo que implica que los Estados miembros pueden establecer en principio normas más elevadas en su legislación nacional, se aconseja a los agentes de la economía colaborativa que consulten la legislación laboral nacional aplicable al país en el que se presta el servicio.

La definición de «trabajador» a nivel de la UE

La legislación de la UE que garantiza los derechos de los trabajadores solo es aplicable a las personas que son parte de una relación laboral, es decir, que se consideran «trabajadores». Aunque los Estados miembros de la UE son responsables de decidir quién debe considerarse trabajador en su ordenamiento jurídico nacional, a nivel de la UE el Tribunal de Justicia (TJUE) ha definido el concepto de trabajador a efectos de la aplicación de la legislación de la UE⁴². Esta definición se ha desarrollado principalmente en el marco de la libre circulación de los trabajadores. El TJUE señaló que «la característica esencial de la relación laboral es la circunstancia de que una persona realiza, durante cierto tiempo, en favor de otra persona y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución»⁴³. El TJUE confirmó en particular que esta definición se utilizará también para determinar quién debe ser considerado trabajador cuando se aplican determinadas Directivas de la UE en el ámbito social⁴⁴.

La cuestión de si existe una relación de empleo o no debe determinarse en función de cada caso, considerando los hechos que caracterizan la relación entre la plataforma y el prestador del servicio subyacente, y la realización de las tareas en cuestión, basándose acumulativamente en particular en los tres criterios esenciales siguientes⁴⁵:

- la existencia de un vínculo de subordinación;
- la naturaleza del trabajo; y
- la existencia de una remuneración.

⁴¹ La legislación laboral de la UE incluye Directivas que regulan los derechos y las obligaciones de los trabajadores. Se refieren a los límites del tiempo de trabajo, incluido el derecho a vacaciones anuales retribuidas, el descanso diario y semanal y la protección en caso de trabajo nocturno, así como a la información sobre las condiciones de trabajo individuales, los derechos de los trabajadores desplazados, la prohibición de discriminación de los trabajadores con formas atípicas de empleo (p. ej., a tiempo parcial, de duración determinada o trabajadores contratados por agencias de trabajo temporal), la protección en caso de insolvencia del empleador y la protección contra la discriminación por motivos protegidos como el sexo, el origen étnico o la orientación sexual. Incluyen también la protección en caso de despido colectivo, transferencia de empresas o fusiones transfronterizas. Se prevé la participación de los trabajadores — información y consulta, y la participación de los trabajadores en los consejos de administración en determinadas circunstancias. En el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, hay principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo.

⁴² A efectos de la aplicación de la legislación laboral nacional, los Estados miembros son libres de extender el concepto de trabajador de la UE a situaciones que no entran dentro del ámbito de aplicación de la definición de la UE. Si la evaluación de la existencia de una relación de empleo está relacionada con la aplicabilidad de algunos instrumentos específicos de la legislación de la UE (Directiva 2003/88/CE sobre el tiempo de trabajo y Directiva 98/59/CE sobre despidos colectivos), entonces las definiciones nacionales de trabajador no son pertinentes. Además, las definiciones dadas por las legislaciones nacionales están siempre sujetas a la evaluación de los tribunales nacionales o europeos.

⁴³ COM(2010) 373 Reafirmación de la libre circulación de trabajadores: derechos y avances importantes. Punto I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Directivas sobre el tiempo de trabajo [Isère (C-428/09)], sobre los despidos colectivos [Balkaya (C-229/14)] y la igualdad en el empleo [O' (C-432/14)]. Otras Directivas en materia de legislación laboral se refieren expresamente a la definición del concepto de trabajador por los Estados miembros, siempre que respeten la efectividad de la legislación de la UE, con referencia al asunto O'Brien (C-393/10).

⁴⁵ Véase también COM (2010) 373 final, pp. 4-6.

Para que se cumpla el criterio de **subordinación**, el prestador del servicio debe actuar bajo la dirección de la plataforma colaborativa, que determina la elección de la actividad, la remuneración y las condiciones laborales⁴⁶. En otras palabras, el prestador del servicio subyacente no es libre de elegir qué servicios prestará ni cómo los prestará, p. ej., con arreglo a la relación contractual que estableció con la plataforma colaborativa⁴⁷. Cuando la plataforma colaborativa solo tramita el pago depositado por un usuario y lo pasa al prestador del servicio subyacente, esto no implica que la plataforma colaborativa está determinando la remuneración. La existencia de subordinación no depende necesariamente del ejercicio efectivo de la gestión o la supervisión de manera continua⁴⁸.

Para que se cumpla el criterio de la **naturaleza del trabajo**, el prestador del servicio subyacente debe llevar a cabo una actividad de valor económico, que sea real y efectiva, exceptuando las actividades que se lleven a cabo a una escala tan pequeña que puedan considerarse meramente marginales y accesorias⁴⁹. Los tribunales nacionales han adoptado enfoques diferentes para identificar lo que es marginal y accesorio, incluso en el contexto de las relaciones de empleo más tradicionales. Hay una combinación del uso de umbrales (basados en las horas o el salario) y evaluaciones *ad hoc* de las características de una determinada relación. En el contexto de la economía colaborativa, cuando las personas prestan efectivamente servicios meramente marginales y accesorios a través de plataformas colaborativas, esto es un indicio de que dichas personas no reúnen las condiciones para ser consideradas trabajadores, aunque la breve duración⁵⁰, la escasez de horas de trabajo⁵¹, el trabajo discontinuo⁵² o la baja productividad⁵³ no pueden excluir por sí mismos una relación de empleo. Al mismo tiempo, las personas que prestan servicios de una manera más que ocasional pueden ser trabajadores o autónomos, ya que la calificación efectiva de su condición resulta de un análisis exhaustivo de los tres criterios.

El criterio de la **remuneración** se usa principalmente para distinguir un voluntario de un trabajador. Por lo tanto, cuando el prestador no recibe una remuneración o recibe simplemente una compensación por los costes realizados para sus actividades, el criterio de la remuneración no se cumple.

Aunque los criterios anteriores se mencionan cuando se aplica la definición de la UE de trabajador, los tribunales de los Estados miembros tienden a utilizar un conjunto similar de criterios cuando realizan su evaluación global de una determinada relación de empleo que es competencia nacional.

A fin de ayudar a las personas a aprovechar todo su potencial, aumentar la participación en el mercado de trabajo y fomentar la competencia, al tiempo que se garantizan una condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada y sostenible, los Estados miembros deberían:

- evaluar la adecuación de su normativa nacional en materia de empleo, considerando las

⁴⁶ Jany y otros contra Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ «The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig economy"», Valerio De Stefano, OIT, Condiciones de trabajo y empleo, serie n.º 71, 2016, p. 17.

⁴⁸ Danosa (C-232/09); véase también De Stefano, *Ibid.*, p. 16.

⁴⁹ Para más detalles sobre la evaluación efectiva de la «realidad del trabajo» por parte del TJUE, así como en los Estados miembros (p. ej. utilizando umbrales basados en los ingresos o las horas, en el contexto de la libre circulación de trabajadores, véase «Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment», red FreSsco para la Comisión Europea.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01).

⁵¹ Kempf (C-139/85).

⁵² Raulin (C-357/89).

⁵³ Bettray (C-344/87).

diferentes necesidades de los trabajadores por cuenta propia y ajena en el mundo digital, así como la naturaleza innovadora de los modelos de empresa colaborativa;

- ofrecer orientación sobre la aplicabilidad de su normativa nacional en materia de empleo a la luz de modelos laborales de la economía colaborativa.

2.5 Fiscalidad

Adaptación a nuevos modelos de negocio

Como todos los operadores económicos, los operadores de la economía colaborativa están también sujetos a la normativa fiscal. Esta incluye las normas sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido. Sin embargo, se han planteado cuestiones en relación con el cumplimiento y la ejecución de las obligaciones fiscales: dificultades para identificar a los contribuyentes y los ingresos imponibles, falta de información sobre los prestadores de servicios, exacerbación de la planificación fiscal agresiva en el sector digital, diferencias de las prácticas fiscales en la UE e intercambio insuficiente de información.

A este respecto, los Estados miembros deben prever obligaciones proporcionadas y condiciones de competencia equitativas. Deberían aplicar obligaciones fiscales similares desde el punto de vista funcional a las empresas que prestan servicios comparables. Aumentar la sensibilidad sobre las obligaciones fiscales, informar a los administradores fiscales sobre los modelos de empresa colaborativa, publicar orientaciones y aumentar la transparencia a través de información en línea podrían ser instrumentos para liberar el potencial de la economía colaborativa. Debería comunicarse a las partes interesadas la información sobre las obligaciones fiscales nacionales, incluidas las relacionadas con la situación laboral.

Para aumentar la claridad y la transparencia, algunos Estados miembros han publicado orientaciones sobre la aplicación del régimen fiscal nacional a los modelos de empresa colaborativa, y unos pocos han considerado la realización de cambios en su legislación⁵⁴. Con respecto al impuesto de sociedades, la Comisión está trabajando en un enfoque general para evitar la evasión fiscal.

Al mismo tiempo, la economía colaborativa ha creado nuevas oportunidades para ayudar a las autoridades fiscales y los contribuyentes a cumplir sus obligaciones fiscales. Esto es posible, en particular, gracias a la mayor rastreabilidad permitida por la intermediación de las plataformas en línea. Ya es una práctica corriente en algunos Estados miembros concluir acuerdos con las plataformas para la recaudación de impuestos. Por ejemplo, en el sector del alojamiento, las plataformas facilitan el pago de las tasas turísticas en nombre de los prestadores de servicios. Hay también casos en los que las autoridades fiscales utilizan la rastreabilidad permitida por las plataformas en línea para recaudar impuestos de prestadores individuales.

Un ejemplo de buena cooperación entre autoridades fiscales y empresas colaborativas es el de Estonia. En cooperación con plataformas de uso compartido de vehículos, el objetivo es simplificar el proceso de declaración fiscal para los conductores. Las transacciones entre el conductor y el cliente son registradas por la plataforma colaborativa, que después envía solo los datos pertinentes a efectos fiscales a las autoridades, que a continuación prerrellenarán los formularios fiscales del contribuyente. La idea principal es ayudar a los contribuyentes a cumplir sus obligaciones fiscales eficazmente y con el mínimo esfuerzo.

⁵⁴ Puede encontrarse un resumen de las iniciativas en el documento de trabajo adjunto a la presente Comunicación.

Reducción de la carga administrativa

El crecimiento económico se apoya mejor mediante medidas que tienen por objeto reducir la carga administrativa para las personas y las empresas sin discriminar entre modelos de empresa. A tal efecto, un intercambio eficaz de información entre plataformas, autoridades y prestadores de servicios puede ayudar a reducir costes. La creación de ventanillas únicas y el desarrollo de mecanismos de intercambio de información en línea pueden crear también nuevas posibilidades de colaboración y seguimiento del cumplimiento.

Sin embargo, los diferentes enfoques en el tratamiento de las plataformas por parte de las autoridades fiscales nacionales pueden aumentar la carga administrativa para las actividades colaborativas. Dichos enfoques pueden incluir diferentes puntos de vista sobre el ámbito de actividad de las plataformas con respecto a los servicios que prestan; los criterios utilizados para vincular sus actividades a una jurisdicción fiscal; la relación de empleo entre prestadores de servicios y plataformas, así como los requisitos generales de cumplimiento y los procedimientos de auditoría.

La elaboración de normas acordadas en común para abordar estas cuestiones de manera coherente, teniendo en cuenta los elementos aclarados en secciones anteriores de la presente Comunicación, así como un aumento de la administración en línea pueden resultar de ayuda a este respecto.

Impuesto sobre el valor añadido

Los suministros de mercancías y servicios prestados por las plataformas colaborativas y a través de estas por sus usuarios son, en principio, transacciones sujetas al IVA. Pueden plantearse problemas con respecto a la calificación de los participantes como sujetos pasivos, en particular por lo que se refiere a la evaluación de las actividades económicas realizadas o la existencia de un vínculo directo entre los suministros y la remuneración en especie (por ejemplo en el caso de los acuerdos de tipo «banco» en los que los participantes contribuyen con mercancías o servicios a un fondo común a cambio del derecho a beneficiarse de este fondo).

La Comisión está preparando varias iniciativas para aumentar la capacidad de las administraciones fiscales en el marco del plan de acción sobre el IVA⁵⁵. Esto incluye la ampliación al suministro de mercancías, de la ventanilla única del IVA para servicios electrónicos, poniendo en marcha un proyecto piloto para mejorar la cooperación entre administraciones fiscales y publicando una guía para la cooperación entre autoridades fiscales y empresas en el comercio electrónico.

Se insta a los Estados miembros a facilitar y mejorar la recaudación de impuestos utilizando las posibilidades que ofrecen las plataformas colaborativas, dado que estas ya registran la actividad económica.

Las plataformas colaborativas deben adoptar una actitud proactiva en la cooperación con las autoridades fiscales a fin de establecer los parámetros para el intercambio de información sobre las obligaciones fiscales, al tiempo que garantizan el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos personales y sin perjuicio del régimen de responsabilidad de los intermediarios establecido en la Directiva sobre el comercio electrónico.

Se invita a los Estados miembros a evaluar su normativa fiscal para crear condiciones de

⁵⁵ COM(2016) 148 final de 7.4.2016, Comunicación relativa a un plan de acción sobre el IVA; Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE- Es hora de decidir.

competencia equitativas para las empresas que prestan los mismos servicios. Los Estados miembros deben proseguir también sus esfuerzos de simplificación, aumentando la transparencia y publicando orientaciones en línea sobre la aplicación de la normativa fiscal a los modelos de empresa colaborativa.

3. Seguimiento

La economía colaborativa abarca varios sectores en un contexto en rápida evolución. Teniendo en cuenta este carácter dinámico y evolutivo, la Comisión tiene la intención de establecer un marco de seguimiento que cubra tanto la evolución del entorno reglamentario como la evolución económica y empresarial. El seguimiento tendrá por objeto conocer las tendencias de los precios y la calidad de los servicios, e identificar los posibles obstáculos y problemas encontrados, en particular cuando se derivan de las normativas nacionales divergentes o de lagunas reglamentarias.

Los instrumentos de seguimiento incluirán:

1. Encuestas periódicas a consumidores y empresas sobre la utilización de la economía colaborativa⁵⁶.
2. Seguimiento continuo de las evoluciones reglamentarias en los Estados miembros.
3. Diálogo entre las partes interesadas en el marco del Foro del Mercado Único con dos foros anuales para evaluar la evolución del sector sobre el terreno e identificar las buenas prácticas.
4. Los resultados del seguimiento de la economía colaborativa se resumirán en el Cuadro de Indicadores del Mercado Único.

La actividad de seguimiento⁵⁷ contribuirá también al trabajo en curso de la Comisión⁵⁸ sobre el mercado único a fin de facilitar la innovación y el emprendimiento. Dado el carácter dinámico de los modelos de negocio de la economía colaborativa y la rápida evolución de las tecnologías digitales basadas en datos, la recogida en curso o nueva de datos y su investigación puede hacer surgir nuevas cuestiones políticas que sea preciso abordar. Las plataformas colaborativas deben cooperar estrechamente con las autoridades, incluida la Comisión, para facilitar el acceso a los datos y la información estadística de conformidad con la legislación sobre protección de datos.

La actividad de seguimiento y sus herramientas se entienden en cualquier caso sin perjuicio del control por la Comisión del cumplimiento de la legislación vigente de la UE conforme a los principios expresados en la presente Comunicación.

4. Conclusión

En vista de los importantes beneficios que los nuevos modelos de negocio de la economía colaborativa pueden aportar, Europa debería estar dispuesta a aprovechar estas nuevas oportunidades. La UE debería apoyar proactivamente la innovación, la competitividad y las oportunidades de crecimiento que ofrece la modernización de la economía. Al mismo tiempo, es importante garantizar condiciones de trabajo justas y una protección social y de los consumidores adecuada y sostenible. A tal efecto, los ciudadanos y las empresas deben ser conscientes de las normas y obligaciones que les son aplicables, tal como se aclara en la

⁵⁶ Además, se extraerá información de estadísticas oficiales e informes de terceros.

⁵⁷ Los elementos principales se completarán con datos e información de informes de terceros, posibles análisis de datos, material recogido en internet y estadísticas oficiales, en la medida en que la información esté disponible.

⁵⁸ Los ejercicios de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) actuales y futuros pueden identificar ámbitos en los que se necesita una mayor intervención.

presente Comunicación. Se anima a los Estados a clarificar su situación nacional de manera similar. La Comisión está dispuesta a trabajar con los Estados miembros y las autoridades pertinentes para apoyarlos en este proceso.

Las orientaciones facilitadas en la presente Comunicación tienen por objeto ayudar a los consumidores, las empresas y las autoridades públicas a participar con confianza en la economía colaborativa. También ayudarán a los Estados miembros a aplicar coherentemente la legislación de la UE en todo el mercado único. La Comisión examinará continuamente la evolución de la economía colaborativa europea, recogerá datos estadísticos e información y trabajará con los Estados miembros y también con las partes interesadas para intercambiar las mejores prácticas. La Comisión espera establecer un diálogo con el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros para garantizar el mejor entorno posible para los ciudadanos y las empresas en la economía colaborativa.