

**Public consultation on the regulatory environment for platforms,
online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative
economy**

¿Cuáles son los principales riesgos y retos relacionados con el crecimiento de la economía colaborativa y cuáles los obstáculos que podrían dificultar su crecimiento y accesibilidad? Puntúe del 1 (menos importante) al 5 (más importante).

- Marco reglamentario insuficientemente adaptado

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

- Incertidumbre de los proveedores en cuanto a sus derechos y obligaciones

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

- Incertidumbre de los usuarios en cuanto a sus derechos y obligaciones

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

- Debilitamiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

- Incumplimiento de las normas y reglamentos de salud y seguridad

- 1
- 2
- 3
- 4

5

- Aumento del trabajo no declarado y la economía sumergida

1

2

3

4

5

- Oposición de los proveedores tradicionales

1

2

3

4

5

- Incertidumbre en cuanto a la protección de los datos personales

1

2

3

4

5

- Financiación insuficiente para las empresas emergentes (start-ups)

1

2

3

4

5

Otros (explique cuáles)

Normativa horizontal: impuestos o cotizaciones sociales

configuradas como barreras a la entrada

¿Qué impacto tendrá el auge de la economía colaborativa sobre las diferentes formas de empleo (trabajadores por cuenta propia, profesionales autónomos, trabajadores compartidos, trabajadores económicamente dependientes, teletrabajadores, etc.) y sobre la creación de puestos de trabajo?

Impacto positivo en todos los sectores

Impactos distintos en función del sector

Impactos distintos en función de cada caso

Impactos distintos en función de las normativas nacionales en materia de empleo

- Impacto negativo en todos los sectores
- Otros

Es posible que con la economía colaborativa y las nuevas plataformas de internet estemos asistiendo a la aparición de un Cuarto Sector en la economía, con profundos efectos sobre los otros tres, y en especial el de servicios.

Los efectos de las innovaciones disruptivas son difíciles de pronosticar por su propia esencia. No obstante, los siguientes comentarios están basados en la evidencia recogida para el estudio de la CNMC cuya aprobación se prevé a principios de 2016.

La entrada de nuevos operadores de economía colaborativa en el mercado genera, por una parte, competencia con los operadores incumbentes e innovación también de éstos. También crea nueva demanda (derivada bien de la aparición de nuevos productos o mejor relación calidad/precio), incrementando la actividad económica, lo que puede resultar en la creación de nuevos puestos de trabajo. En la economía colaborativa un mismo individuo puede actuar en unos casos como consumidor y en otros como suministrador de un bien o servicio (nueva figura a la que se ha denominado "prosumidor"). Se trata, por tanto, de una nueva forma de trabajo que comparte algunas características con los trabajadores autónomos.

Algunos autores (Cohen, M. y Sundararajan, A.) han señalado que la persistencia de barreras regulatorias a las actividades derivadas de la economía colaborativa puede ralentizar el crecimiento de empleo que genera estas plataformas, siendo un tipo de trabajo que en un futuro representará un porcentaje de la economía mayor a lo que representa en la actualidad.

¿Cree que hay algún obstáculo para el desarrollo y consolidación de la economía colaborativa transfronteriza o para la aparición de líderes de mercado en Europa?

- Sí
- No

El mantenimiento y, en ocasiones, desarrollo a nivel nacional, regional y local de regulaciones injustificadas en los principios de necesidad y proporcionalidad y, en ciertos casos, contradictoria sobre algunas de las actividades objeto de la economía colaborativa (por ejemplo en el ámbito del transporte o del alojamiento) supone un obstáculo al establecimiento y desarrollo de plataformas de economía colaborativa en la UE y el surgimiento de nuevas iniciativas en este ámbito.

Uno de los principales desafíos para las plataformas colaborativas es conseguir suficientes agentes en cada lado del mercado, tanto oferentes como demandantes, que aseguren la suficiente masa crítica que pueda potenciar los efectos de economía de red en la que están basadas este tipo

de plataformas. La regulación ineficiente que existe en ciertos sectores clave para la economía colaborativa en países puede suponer una fragmentación del mercado europeo que impida a las nuevas plataformas alcanzar la masa crítica necesaria para competir a nivel europeo e internacional con otras plataformas que cuentan en sus etapas de desarrollo con un mercado potencial mayor (por ejemplo, Estados Unidos o China).

¿Considera necesaria una actuación a escala de la Unión Europea para fomentar la economía colaborativa y fomentar la innovación y el emprendimiento en su contexto?

- Sí
- No

Sin duda, pero, en principio, no distorsionando el mercado con subvenciones o ayudas públicas.

La Unión Europea debería potenciar los principios de regulación económica eficiente: es decir, remover toda restricción a la competencia que no esté basada en la constatación de un fallo de mercado (p.ej. razones de imperioso interés general en lenguaje jurídico) y de forma proporcionada (distorsión competitiva mínima posible de la restricción). Los estados miembros deberían materializar dichos principios en la normativa sectorial y horizontal.

Una regulación del nuevo fenómeno económico basada en los principios de necesidad y proporcionalidad, y no en la aplicación automática de la regulación existente a los nuevos modelos económicos, fomentará una mayor competencia y creará las condiciones regulatorias que favorezcan el establecimiento de iniciativas emprendedoras en el seno de la UE. Adicionalmente la UE potenciaría de este modo una asignación más eficiente de los recursos para ciudadanos y consumidores, incentivando el espíritu emprendedor y haciendo los mercados más expugnables.

Asimismo, la UE establecería los incentivos necesarios derivados de una regulación eficiente, sin coste presupuestario, o incluso al contrario, con mayores ingresos de estas nuevas actividades, para el desarrollo de la innovación europea en la economía colaborativa como forma de diferenciación y variedad de sus productos y servicios.

¿Qué actuación considera necesaria en relación con el actual marco regulador a escala de la UE (Directiva de servicios, Directiva sobre el comercio electrónico y legislación de la UE en materia de protección de los consumidores)?

- No se necesita ningún cambio
- Se necesitan nuevas normas en materia de economía colaborativa
- Se necesitan mejores orientaciones e información sobre la aplicación de las normas vigentes
- Desconozco el actual marco regulador

La actuación en el ámbito de la Unión Europea debería ir encaminada a favorecer una profunda revisión de la regulación existente por parte de los Estados miembros para adaptarla a la nueva realidad que supone la economía colaborativa y no dificultar su desarrollo, si así lo eligen los consumidores y usuarios.

La persistencia de barreras regulatorias injustificadas a las actividades derivadas de la economía colaborativa genera una menor competencia, mayores precios para los consumidores, menor variedad menor innovación y un menor dinamismo del mercado. Por tanto, la respuesta por parte de las administraciones públicas debe ser evitar el establecimiento de obstáculos innecesarios que impidan o dificulten el desarrollo de estos modelos. Al contrario, las Administraciones Públicas deben favorecer entornos más competitivos mediante la eliminación o modificación de las regulaciones no necesarias o desproporcionadas existentes. La Unión Europea debe, por tanto, impulsar los principios de regulación económica eficiente cuya aplicación a los distintos sectores corresponde a cada uno de los Estados, regiones o ayuntamientos, en su caso atendiendo a las respectivas competencias.

¿La economía colaborativa plantea problemas regulatorios y de cumplimiento específicos?

- Sí
- No

La economía colaborativa tiene una serie de características disruptivas respecto a los denominados modelos tradicionales, que hacen necesaria una revisión de la regulación existente por parte de las Administraciones Públicas.

En la mayoría de los casos, el sistema regulatorio actual no se adapta bien a la nueva configuración más horizontal de las relaciones económicas que caracteriza la economía colaborativa. La economía colaborativa basa el aprovechamiento de bienes y servicios infrautilizados, gracias a las nuevas tecnologías de la información, en una relación entre iguales de los agentes económicos. Esto supone un contraste con el modelo económico tradicional centrado en la propiedad y la relación empresa-cliente. Esta situación plantea el reto de adaptar la regulación a la nueva realidad económica a fin de no perpetuar la pérdida de bienestar que supone para la sociedad el mantenimiento de una regulación económica ineficiente, donde los consumidores y contribuyentes no obtienen todos los beneficios potenciales derivados del mercado.

La economía colaborativa está poniendo de manifiesto la necesidad imperiosa de llevar a cabo una revisión de la regulación en cada mercado, de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente. La intervención pública en la economía tiene su justificación en la búsqueda de la eficiencia económica como instrumento al servicio del interés general. La intervención vía normativa, por ejemplo, tiene sentido cuando el mercado no sea capaz de

alcanzar un equilibrio eficiente por sí mismo debido a la presencia de fallos de mercado. Algunos mercados de nueva creación, en los que no exista fallo de mercado, no deberán ser objeto de regulación, mientras que en aquellos mercados en los que persista un fallo de mercado (monopolio natural, externalidades, problemas de información, bienes públicos o mercados incompletos) se deberá aplicar la regulación imprescindible para corregir dichos problemas a todos los agentes que operen en dicho mercado y no exclusivamente a los nuevos operadores de la economía colaborativa.

¿La autorregulación y las normas voluntarias son suficientes en el contexto de la economía colaborativa?

- Sí
- No

La autorregulación puede resultar una opción suficiente para resolver los fallos de mercado de algunos sectores. Sin embargo, podría no ser suficiente para resolver aquellos fallos de mercado que se presenten en otro segmento del mercado. El análisis sectorial debe realizarse caso a caso.

Por ejemplo, los nuevos sistemas de reputación empleados por las plataformas de economía colaborativa de transporte y alojamiento pueden resultar, en muchos casos, iguales o más eficaces que la intervención de las administraciones públicas a través de la regulación, para resolver los problemas de información asimétrica. En los casos en que sea posible el empleo de estos métodos de autorregulación, no será necesaria la regulación, por lo que se reducirá o eliminará el coste regulatorio, que redundará en una mayor eficiencia económica y por tanto en mejor relación calidad/precio para el consumidor final. Sin embargo, pueden seguir existiendo casos en los que los mecanismos de autorregulación no sean suficiente para resolver los fallos de mercado asociados a la actividad (problemas de información relacionados con la seguridad o la salud, presencia de externalidades, etc), por lo que podría seguir estando justificada cierta regulación de la actividad por las administraciones públicas. En cualquier caso, esta intervención sólo está justificada ante la existencia de fallos de mercado (vínculo causal o necesidad), es proporcionada al objetivo que se persigue introduciendo la mínima distorsión competitiva (proporcionalidad), permite alcanzar el objetivo que persiguen (idoneidad) y se aplica de forma no discriminatoria (no discriminación).

¿Cómo se puede garantizar la protección social con independencia del modelo de negocio (economía colaborativa o empresa tradicional)? Explique brevemente su respuesta.



La normativa horizontal, en este caso protección social, no debe configurarse como una barrera de acceso a los nuevos operadores.

Por ejemplo, si dispusiese el sector público de la capacidad de que las plataformas fuesen, por ejemplo, retenedores de las cotizaciones sociales

de los prosumidores que operan en las respectivas plataformas, sería quizás incluso más fácil garantizar la protección social con la economía colaborativa que con la empresa tradicional.

La competencia entre plataformas permite también que los prosumidores optimicen sus elecciones en su papel de oferentes y también como demandantes

En el marco de la economía colaborativa, ¿de qué forma se puede diferenciar la actividad comercial de la participación ocasional de los particulares?

- Umbral de IVA
- Frecuencia de la actividad de que se trate
- Sobre la base de los riesgos para la seguridad
- Otros

La economía colaborativa pone de manifiesto que cada vez es más difícil, e incluso innecesario, establecer diferencias entre la actividad comercial y la actividad de los particulares. De acuerdo con los principios de regulación económica eficiente, la regulación deberá establecerse no según se trate de una actividad comercial o particular, sino atendiendo a la existencia de fallos de mercado, dejando al margen consideraciones tales como la habitualidad o regularidad en la actividad o número de horas que se destine a la misma.

El progreso tecnológico permite también utilizar los nuevos instrumentos informáticos para no distorsionar entre personas físicas y jurídicas a la base de acceder a estos mercados en los que, a menudo, la profesionalidad, la captación de demanda o el acceso como oferente, no está basado en la frecuencia o la forma jurídica, sino en la confianza que se ha ganado en la plataforma y los incentivos para mantenerla.

¿La fiscalidad de las actividades de la economía colaborativa plantea problemas?

- Sí
- No

Desde un punto de vista fiscal, las rentas generadas en actividades de economía colaborativa por personas físicas o jurídicas se encuentran sujetas a tributación en las mismas condiciones que los operadores tradicionales. La tributación de las propias plataformas es un asunto tributario aparte.

El hecho de que las transacciones efectuadas en la economía colaborativa se realicen en su inmensa mayoría por medios electrónicos facilitados por las plataformas de intercambio permite una trazabilidad y mayor transparencia de los intercambios económicos (monetarios, trueque o donación). Esto posibilita, a priori, una supervisión más eficaz de dichas transacciones, a la

vez que permite una mayor colaboración entre estas plataformas y las administraciones tributarias a la hora de facilitar la información registrada en los intercambios (por ejemplo, los acuerdos a los que han llegado algunos gobiernos locales, como Ámsterdam, San Francisco y Portland para que las plataformas recauden a los usuarios algunos impuestos turísticos y de ocupación y hacérselos llegar a la administración correspondiente).

No obstante, teniendo en consideración que existen elementos novedosos en estos nuevos modelos de economía colaborativa (por ejemplo, existe un elevado número de no profesionales que participan en las transacciones), podría constituir una oportunidad irreplicable para revisar la complejidad del sistema (trámites administrativos, etc.), alineando el mismo con la innovación y la capacidad de emprendimiento de la población. Debe evitarse de forma prioritaria que un sistema tributario “analógico” pueda actuar como barrera para el cumplimiento de las obligaciones. Es necesario que las Administraciones competentes realizaran un esfuerzo para simplificar y facilitar el cumplimiento de la normativa fiscal empleando los propios instrumentos que posibilitan el funcionamiento de las plataformas.

¿Se necesita un régimen fiscal especial para los proveedores de la economía colaborativa?

- Sí
- No

No parecería necesario un nuevo régimen especial que podría introducir distorsiones bien a favor o bien en contra de la economía colaborativa.

No obstante, la aparición de la economía colaborativa supone una oportunidad para que las administraciones públicas agilicen los procedimientos fiscales y laborales existentes. En este sentido, habría que evitar que la complejidad del sistema (trámites administrativos, etc.) pudiera actuar como barrera para el cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales, siendo necesario que las Administraciones competentes realicen un esfuerzo para simplificar los procedimientos y empleen las nuevas tecnologías que ofrecen las propias plataformas.

La complejidad y duración de los trámites administrativos para cumplir con las obligaciones fiscales y laborales deben ser proporcionadas a la actividad que pretenden gravar, no siendo razonable bajo ningún punto de vista que la cumplimentación de estos trámites conlleve más esfuerzo y recursos a los ciudadanos que la realización de la propia actividad económica que facilita la plataforma, en ocasiones de enorme complejidad y solucionado con escasos clicks en un móvil.

Procedimientos fiscales o laborales complejos y desproporcionados actúan como una barrera de entrada al mercado para nuevos entrantes, y originan pérdidas de recursos públicos, empleo, crecimiento, innovación y mayor competitividad de la UE, con la consiguiente pérdida de bienestar para la sociedad.