



3

La Regulación en la Economía Digital:
Un análisis comparativo del empleo y las
relaciones laborales en Alemania,
Francia y el Reino Unido

Óscar Molina

3

La Regulación en la Economía Digital: Un análisis comparativo del empleo y las relaciones laborales en Alemania, Francia y el Reino Unido

Óscar MOLINA

Índice de contenidos

1. Introducción	109
2. El contexto: Economía digital, Economía de Plataformas y Economía colaborativa	110
3. ¿Por qué regular la economía digital?	111
4. Ámbitos de la regulación: ¿Qué regular?	113
5. ¿Dónde y quién regula? La regulación supranacional de la economía digital	114
6. ¿Cómo se regula? De la auto-regulación a la co-gobernanza	117
7. ¿Qué problemas entraña la regulación de la economía de plataformas?	118
8. Diferencias entre países en la regulación de la economía digital	119
El caso Alemán	120
El caso Francés	123
El caso del Reino Unido	124
9. Conclusiones	126
Bibliografía	128

1. Introducción

El aumento de la digitalización, la automatización y el surgimiento de plataformas son manifestaciones diversas de la revolución tecnológica que se está produciendo actualmente en el mundo y que está transformando rápidamente la organización de las empresas y su gobernanza así como el mercado de trabajo (Nooren et al. 2018, Schallmo y Williams 2018). Los algoritmos que se encuentran detrás de estos procesos, son cada vez más importantes como determinantes del orden social, la organización del trabajo y las decisiones empresariales. Analizar el impacto de la digitalización implica por tanto estudiar el nuevo conjunto de relaciones económicas que surgen a través de la continua y generalizada datafication y la aplicación de la inteligencia digital aplicada en redes digitales, y las implicaciones de este cambio para las estructuras empresariales y sociales.

De todos los procesos ligados al impacto de las nuevas tecnologías en nuestras sociedades, y específicamente en el mercado de trabajo, este capítulo se centra en la denominada economía de plataformas. Las plataformas ofrecen nuevos servicios a precios más bajos para los consumidores, pero al mismo tiempo afectan la posibilidad de que nuevos actores ingresen al mercado y cambien las formas en que los consumidores interactúan con los servicios y los proveedores de estos. Por este motivo, las plataformas digitales actualmente son de particular interés para los responsables políticos que desean comprender los impactos positivos y negativos que éstas pueden tener en los intereses públicos para poder determinar si, cómo y cuándo intervenir. Pero existen otros muchos aspectos ligados al impacto de la digitalización que, dado su

carácter disruptivo, plantean la necesidad de una regulación. Entre ellos se encontraría el uso de la información y la aplicación de algoritmos en la gestión de los recursos humanos y la organización del trabajo (Foerster-Metz et al. 2018, Fernández-Macías 2018).

Tanto por la multiplicidad y diversidad de su impacto, como por la dimensión de este, la economía digital está actualmente en el foco de las políticas públicas. A pesar de no contar con estimaciones rigurosas, sí que podemos afirmar que ha crecido hasta convertirse en una transformación sustancial (Molina y Pastor 2018). Así pues, la importancia de estos procesos para las sociedades y mercados de trabajo nacionales y supranacionales no puede ser ignorada por los reguladores. En consecuencia, existe una creciente conciencia en los gobiernos nacionales y europeos acerca de la necesidad de intervenir, evaluar y actualizar la regulación. Sin embargo, hasta el momento se han dado pocos pasos entre otros motivos por la cambiante naturaleza de la economía digital que elude muchas de las conceptualizaciones y formas de hacer las cosas que la regulación tradicionalmente presupone (Munkøe 2017).

El rápido avance de la economía digital y de plataformas en la UE ha generado una presión creciente de diferentes actores a los gobiernos para actuar rápidamente (Maselli et al. 2016). Se pide a los gobiernos que regulen para proteger a los trabajadores y a las empresas (tradicionales) que compiten con las plataformas, haciendo hincapié en la necesidad de establecer un campo de juego equitativo y apelando no solo a una competencia justa, sino al mantenimiento de la Europa social. Sin embargo, frente a estas voces, también existen otras que abogan por una mayor cautela en la posición de los gobiernos, ya que una regulación excesiva y

apresurada podría obstaculizar la innovación (Nooren et al. 2018, Lenaerts et al. 2017).

Existen muchos elementos que pueden justificar la regulación de la economía digital, incluyendo el objetivo de garantizar la transparencia de los mercados y una competencia justa, la libertad de elección de los consumidores, una fiscalidad justa, el uso de los datos personales de los usuarios y finalmente las implicaciones en las condiciones de trabajo y relaciones de empleo. La Comisión Europea ha explorado estas cuestiones y sus antecedentes en su consulta de septiembre de 2015 (Comisión Europea 2015) sobre el entorno regulador de las plataformas. Las respuestas se incorporaron a su informe sobre plataformas de mayo de 2016 (Comisión Europea 2016), que describe los principios que la Comisión tendrá en cuenta en sus decisiones sobre éstas. Junto con una serie de iniciativas previstas por la Comisión, este documento proporciona una hoja de ruta para un mayor desarrollo de políticas e indica que este tipo de preguntas estarán sobre la mesa en los próximos años. Paralelamente al trabajo de la Comisión, se han realizado diversos estudios sobre los efectos económicos y sociales de las plataformas.

A nivel de los estados miembros de la UE también se han adoptado algunas iniciativas tendentes a analizar y eventualmente regular el impacto de la economía digital y las plataformas, y en las que se valoran posibilidades de regulación con el objetivo de limitar los efectos negativos que pueden tener en diversos ámbitos, incluyendo las condiciones de trabajo. Sin embargo, no existe acuerdo acerca de qué debe regularse, quién y a qué nivel debe regularse y, no menos importante, cómo debe regularse. Estas son algunas preguntas que se abordan en este capítulo, que tiene como objetivo

presentar una panorámica de la regulación de la economía de plataforma en la UE. La atención se centra en tres estados miembros de la UE: Alemania, Francia y Reino Unido.

2. El contexto: Economía digital, Economía de Plataformas y Economía colaborativa

Antes de entrar en el análisis de los aspectos ligados a la regulación, es importante introducir una serie de consideraciones conceptuales para delimitar claramente el objeto de análisis en el presente capítulo.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el foco central de este capítulo es la 'economía de plataforma', como una de las manifestaciones más significativas de la digitalización de la economía. Se usa economía de plataforma en lugar de 'economía colaborativa' ya que la primera es más neutral y parece reflejar mejor el tipo de relaciones económicas estudiadas, que no siempre son colaborativas. En este caso, la economía de plataforma se refiere a la parte de la economía compuesta de plataformas digitales que permiten a los usuarios compartir, prestar, alquilar o comprar bienes y servicios. Algunos ejemplos de dichas plataformas digitales o en línea son empresas como Uber, Airbnb, Foodora, Mechanical Turk o TaskRabbit, que conectan a los proveedores de servicios con los clientes. En este caso, los "trabajadores de la plataforma" son proveedores de servicios que se conectan con los clientes a través de

plataformas digitales, pero generalmente no se les conoce como empleados (Akgüç 2018: 4).

Diversas investigaciones han incidido sobre la existencia de diferencias significativas en el tipo de plataformas. Por ejemplo, una división interesante por sus implicaciones en el mercado de trabajo es aquella entre plataformas que ofrecen servicios locales, y aquellas que ofrecen servicios globales. Otra forma de clasificarlas sería a través del tipo de impacto en las formas de empleo. De esta manera encontraríamos las plataformas que facilitan micro-trabajos o micro tareas a través de una masa de trabajadores: pequeñas tareas a realizar en sitios web con (baja) remuneración (p.e., Amazon Mechanical Turk, etc.). Otro tipo es el de externalización "en línea" de tareas más o menos cualificadas: traducción, contabilidad, diseño, programación de computadoras, trabajo de secretaría, redacción, etc. (p.e. Upwork, etc.). Finalmente estarían las plataformas que ofrecen trabajos a demanda mediante aplicación móvil para diversos servicios: entrega de comidas, transporte de personas, alojamiento, jardinería, etc.: Uber, Deliveroo, AirBnb, etc.

3. ¿Por qué regular la economía digital?

Desde su irrupción y la extensión de la economía digital y en particular de la de plataforma en Europa, ha habido un creciente debate sobre si se debe regular y cómo debería regularse. Este debate está altamente polarizado entre los partidarios de la regulación (por ejemplo, Rauch y Schleicher 2015) y los que están en contra (por ejemplo, Sundararajan

2014) (para más detalles, consulte Codagnone y Martens 2016).

Quienes defienden la regulación argumentan que es necesario garantizar la protección y seguridad de los consumidores, evitar el dumping social, así como garantizar una competencia justa (Miller 2014), mientras que otros sostienen que los efectos negativos que puede acarrear la regulación son más costosos que los fallos del mercado a las que se enfrentan (Allen y Berg 2014). Muchos han enumerado áreas específicas en las que sería necesaria o bienvenida una mayor regulación. La autorregulación de plataformas también se ha explorado en la literatura (por ejemplo, el uso de mecanismos de certificación y reputación) (Codagnone y Martens 2016). Si bien existe un consenso cada vez mayor de que se requeriría la acción del gobierno, el desafío radica en abordar esto de tal manera que se puedan limitar los inconvenientes de la economía de plataforma, mientras que al mismo tiempo se pueden aprovechar las oportunidades que brinda (Maselli et al. 2016). En particular, aquellos que abogan por una mayor cautela en la regulación enfatizan que el objetivo principal de la nueva gobernanza digital debe ser fomentar la innovación y el desarrollo, y su regulación debe ser lo suficientemente inclusiva y prudente mientras que la plataforma de la economía aún se encuentra en una etapa temprana.

La primera cuestión previa que debe abordarse en el análisis de la regulación de la economía de plataformas es por tanto, por qué debe regularse. Esta pregunta hace referencia directa a los motivos que justifican la acción reguladora. Tres son los ámbitos en los que se han concentrado las demandas de una regulación de la economía de plataforma. En primer lugar, en el ámbito de los

derechos de los trabajadores de plataformas, incluyendo los aspectos relacionados con el uso de datos. En segundo lugar, en el ámbito de la competencia empresarial injusta ejercida por las plataformas sobre las empresas / sectores convencionales. Finalmente, en el ámbito de la fiscalidad, donde los gobiernos ven en la extensión de las plataformas un mecanismo que reduce la base fiscal y recaudatoria.

Junto con estos tres ámbitos, numerosas investigaciones han mostrado la necesidad de regular la economía digital por su potencial impacto negativo. Estos argumentos principales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Regular para garantizar una competencia justa entre empresas, que limite el dumping social por las plataformas digitales y su poder de mercado (Dittrich 2018).
- Es también necesaria una regulación de la economía digital que garantice la protección de los consumidores (Miller 2016).
- Como elemento clave de la economía digital, es necesario una regulación del uso de los algoritmos para garantizar que siguen patrones no discriminatorios. Es decir, que se respetan principios de igual trato, incluyendo por cuestión de género.
- Desde el punto de su impacto social, también se ha destacado la necesidad de regular para evitar un mayor aumento de las desigualdades que podrían tener efectos económicos y sociales disfuncionales (Crouch 2018) en la medida en que ahogarían aún más la demanda y pondría en riesgo la viabilidad de muchas empresas y por tanto, la economía.

- Otro de los aspectos que han justificado la regulación de la economía digital es el del fraude fiscal, que bajo el desarrollo de la economía de plataforma corre el riesgo de aumentar significativamente.

A pesar de existir diversos motivos que hacen necesaria una mayor regulación de la economía digital, el debate se ha centrado por el momento en algunos aspectos. El primer aspecto es el de la competencia desleal y el poder de mercado de las plataformas. Las plataformas generan preocupaciones regulatorias debido a su creciente poder de mercado. Muchos mercados de plataformas tienden a estar dominados por uno o muy pocos actores, gracias a, entre otras cosas, los fuertes efectos de red y las economías de escala. Otra preocupación es la forma en que las plataformas pueden aprovechar su acceso exclusivo a grandes cantidades de datos de consumo, negocios y transacciones. Este acceso les confiere una ventaja sobre competidores y reguladores por igual.

El segundo aspecto que justificaría la regulación de la economía de plataformas es el impacto sobre el mercado de trabajo, y en particular, sobre la calidad del empleo así como el uso de algoritmos en la organización del trabajo. En relación al primer aspecto, muchas de las plataformas explotan vacíos en la regulación laboral para desarrollar sus actividades gracias a la participación de trabajadores independientes que no establecen una relación laboral, sino mercantil. También preocupa cada vez más la discriminación algorítmica y las asimetrías de información que generan las plataformas. La mayoría de las plataformas dependen en gran medida en la toma de decisiones automatizada basada en algoritmos para procesar transacciones y datos. Estos algoritmos, a pesar de ser en principio

eficientes, pueden perpetuar la discriminación y aumentar el desequilibrio de poder en la empresa. Cabe finalmente destacar una creciente preocupación sobre cómo las actividades de grandes plataformas pueden generar efectos externos indeseables. Este sería el caso de Airbnb, acusada de fomentar procesos de gentrificación en barrios urbanos populares en ciudades como Amsterdam y Barcelona (Dittrich 2018).

A pesar de la importancia de estos desafíos, no existe consenso acerca de la necesidad de regular. En un estudio comparado de la regulación de los trabajadores de plataformas, Lenaerts et al. (2017: 6) apuntan a la existencia de incentivos (por todos los actores involucrados) a no regular el trabajo en la economía de plataformas. La indefinición puede ser beneficiosa para las plataformas, ya que les permite escapar de las responsabilidades que tendría un empleador, así como para los trabajadores, que de manera similar pueden usarlo como una excusa para evitar pagar impuestos. También para los gobiernos, puede haber incentivos para tratar el estado de los trabajadores de la plataforma como "indeterminado".

Finalmente, con respecto a los modelos de negocios digitales, los principales desafíos fiscales en la economía digital se derivan de la relevancia cada vez menor de la presencia física en el mercado de los clientes, la creciente importancia y movilidad de los intangibles y el alto grado de integración de la cadena de valor. Aunque estos desarrollos no son completamente nuevos, han provocado una discusión política y académica acerca de cómo los sistemas fiscales deben y pueden reformarse para proporcionar un sistema razonable y estable para gravar las ganancias de las empresas multinacionales digitales en el siglo XXI.

4. Ámbitos de la regulación: ¿Qué regular?

A partir de los aspectos comentados en el punto anterior, tres son los ámbitos prioritarios de regulación de la economía de plataforma en la que se han concentrado los debates hasta el momento: la competencia, la fiscalidad y el empleo.

Tal y como se recoge en Eurofound (2018) de entre todas las transformaciones que la economía digital comporta, su impacto en el mercado de trabajo es un aspecto clave que plantea importantes desafíos a los gobiernos y a los interlocutores sociales. Es particularmente preocupante en este sentido la extensión de relaciones contractuales que escapan de la regulación laboral existente. Sin embargo, son muchos los temas que en el ámbito del mercado y las relaciones de empleo son susceptibles de regulación (Munkøe 2017: 43). En primer lugar, si a los trabajadores de algunas plataformas que se han encuadrado tradicionalmente dentro de la economía colaborativa se les debe considerar empleados o trabajadores independientes. Esta es una de las cuestiones clave, ya que los empleados disfrutan de una serie de derechos que conllevan unas determinadas obligaciones fiscales para los empleadores, que no se dan el caso de considerarse una relación mercantil de externalización. Igualmente importante es la relación contractual entre la plataforma y los proveedores del servicio. En segundo lugar, en el caso que los individuos que prestan el servicio no sean considerados trabajadores dependientes, entonces habría que cuestionarse hasta qué punto deben ser

considerados como empresas que prestan servicios. Cómo se responde a esta cuestión es importante ya que las empresas deben satisfacer una serie de requisitos, incluyendo la responsabilidad ante el consumidor en relación al servicio prestado. Finalmente, en la medida en que el trabajador de plataformas no se considera un trabajador dependiente, implica la pérdida de ciertos derechos socio-laborales, tanto individuales (protección por desempleo, formación etc.) como colectivos (representación) (Lenaerts et al. 2017). Finalmente, otro tema emergente que está ganado peso en el contexto de las transformaciones tecnológicas y las relaciones de empleo es el de la privacidad y el uso de información por parte de los empresarios para tomar decisiones en relación al empleo. Se trata no solo de proteger la privacidad de los trabajadores, sino del uso de estos datos que hace la empresa. Esto incluye por ejemplo la utilización de algoritmos en aspectos relacionados con la organización del trabajo, la evaluación del rendimiento etc.

Relacionado con la problemática del empleo encontramos la fiscalidad, que tiene dos vertientes. Por un lado, la dificultad que tienen los gobiernos para recaudar los impuestos de las propias plataformas o bien de aquellos que proveen servicios a través de ellas. El tema de la evasión es clave y recientes sentencias a nivel europeo han intentado limitar su impacto en el ámbito de la UE. La segunda dimensión del problema de la fiscalidad está relacionada con la ausencia de tributación de los trabajadores de plataformas. Esto supone que el sistema de seguridad social deja de percibir ingresos de aquellos trabajadores, a no ser que se establezcan mecanismos que faciliten y garanticen el

pago de cuotas por parte de los autónomos. Lo cual no solo impacta negativamente en todo el sistema de protección social, sino que comporta una menor protección para los trabajadores de plataformas.

5. ¿Dónde y quién regula?

La regulación supranacional de la economía digital

Uno de los grandes debates en el ámbito de la regulación de la economía digital es el nivel al que debe darse esta regulación. Existe cierto consenso acerca de la necesidad de una regulación supranacional, y en particular, hacia una regulación proveniente de la UE. Sin embargo, la UE se ha movido en la regulación en áreas como la privacidad o la competencia, sin que haya entrado en aspectos más sociales de la regulación de la economía digital, y en particular, de su impacto en el mercado de trabajo. En el contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales se están promoviendo algunas iniciativas en este sentido, pero por el momento no se han traducido en una regulación 'dura' sino en su regulación 'blanda'.

Existen varios motivos que aconsejarían desarrollar una regulación a nivel europeo. La visión liberal o de integración positiva ha sido el principal argumento usado para justificarla. En este sentido, Bauer y Erixon (2016: 4) argumentan que el principal problema para la exitosa digitalización en Europa (entendiendo tanto la expansión de la economía digital o nuevas empresas digitales, como la digitalización en sectores / empresas tradicionales)

es la heterogeneidad reguladora en las industrias no digitales. Debido a los marcos regulatorios fragmentados en el marco de la UE para muchos bienes y la mayoría de los sectores de servicios, es difícil para cualquier negocio digital aventajar a las industrias tradicionales mediante la digitalización de modelos de negocios de la vieja economía. Los autores sostienen que para que las industrias digitales y no digitales europeas sean más innovadoras y competitivas a nivel internacional, se debe abordar de manera efectiva la fragmentación del mercado en los mercados internos de bienes y servicios de la UE donde predominan las regulaciones nacionales heterogéneas. Según este argumento, en el ámbito del mercado de trabajo y las relaciones laborales, esta diversidad también es importante. Así pues, ante la falta de reglas comunes, las empresas de la economía digital, incluyendo las plataformas, pueden encontrar que diferentes reglas, regulaciones e interpretaciones se aplican en los estados miembros. Por ejemplo, una pregunta crucial es si un operador de la llamada economía colaborativa (por ejemplo, un conductor de Uber o un host de Airbnb) debe considerarse un empleado de la plataforma, un subcontratista de la plataforma o un contratista independiente, y a su vez, si se considera que es un contratista, ya sea que el proveedor de servicios sea visto como un negocio independiente o simplemente una persona física. Hay pocas razones para esperar que los jueces y reguladores lleguen a las mismas conclusiones en todos los estados miembros de la UE con respecto a estos asuntos.

Tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo identifican las tecnologías digitales y los modelos de negocios digitales como componentes

clave de la competitividad interna e internacional de Europa. Siguiendo el objetivo de la Estrategia de Lisboa de convertirse en “la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo para 2010”, la Agenda Digital para Europa fue concebida como una de las siete iniciativas principales de la estrategia Europa 2020. Lanzada en 2010, la Estrategia Europa 2020 estableció la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación para el logro de un Mercado Único Digital (Digital Single Market, DSM). En consecuencia, la Comisión destacó la necesidad de un marco legal europeo para estimular las inversiones en una infraestructura de internet de alta velocidad competitiva y en servicios relacionados. Además, la Comisión declaró el objetivo de crear un verdadero Mercado Único para los contenidos y servicios en línea (Comisión Europea 2010)

Conforme a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la estrategia DSM adoptada en mayo de 2015 establece 16 iniciativas que tienen como meta abordar tres objetivos principales (Comisión Europea 2015):

- Objetivo I: Mejor acceso para los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en toda Europa.
- Objetivo II: crear las condiciones adecuadas para que las redes digitales y los servicios innovadores prosperen
- Objetivo III: Maximizar el potencial de crecimiento de la economía digital.

Estos objetivos se centran por tanto en aspectos relacionados con la profundización en el proceso de digitalización, pero sin entrar en la regulación de los efectos (negativos) que ésta pueda ejercer en el ámbito socio-laboral.

Paralelamente a la estrategia del DSM en el ámbito de la economía de plataformas, la Comisión Europea está desarrollando una serie de iniciativas como la Comunicación sobre Plataformas Online (Communication on Online Platforms), en mayo de 2016. El objetivo de esta comunicación es avanzar en el establecimiento de un eco-sistema innovador en relación a las plataformas en la UE, que sea fiable y se atenga a la legislación vigente. En este sentido, la comunicación identificaba algunas áreas donde se requerían mayores esfuerzos, que debían seguir cuatro principios centrales: unas reglas del juego comunes para servicios digitales comparables; asegurar que las plataformas se comportan de manera responsable; fomentar la confianza, la transparencia y garantizar la imparcialidad; mantener los mercados abiertos y sin prácticas discriminatorias para el desarrollo de la economía digital.

Tanto el informe de progreso del Mercado Único Digital en mayo de 2017, como la propuesta de regulación de plataformas para empresas, coinciden en identificar dos aspectos particularmente problemáticos en lo que se refiere a la economía de plataformas. El primero de ellos, relacionado con el desarrollo de mecanismos para facilitar la lucha contra contenidos ilegales. El segundo aspecto, que toca de pleno el objetivo de este capítulo, se refiere a la necesidad de desarrollar acciones para luchar contra la extensión de cláusulas contractuales injustas y abusivas observadas en las relaciones que

se establecen entre plataformas, proveedores de servicios y consumidores.

La única iniciativa en el ámbito social que se ha promovido dentro del marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales y que tiene en parte su origen en algunas de las transformaciones provocadas por la economía digital en el mercado de trabajo es la Directiva sobre Condiciones de Trabajo Predecibles y Transparentes. En junio de 2019 el Consejo adoptó la propuesta de directiva, que será publicada en breve. La nueva directiva introduce nuevos derechos mínimos, así como nuevas reglas sobre la información que debe proporcionarse a los trabajadores sobre sus condiciones de trabajo. Su objetivo principal es responder a los desafíos del mercado laboral provocados por los desarrollos demográficos, la digitalización y las nuevas formas de empleo.

La directiva se aplica a todas las personas que trabajan más de 3 horas por semana durante cuatro semanas (es decir, más de 12 horas por mes). La directiva requiere que los empleadores informen a los trabajadores, desde su primer día hábil y no más tarde del séptimo día, sobre los aspectos esenciales de la relación laboral, tales como: las identidades de las partes en la relación y el lugar y la naturaleza del trabajo; la remuneración básica inicial y el importe de las ausencias remuneradas; la duración de la jornada laboral diaria o semanal estándar cuando el patrón de trabajo es predecible; la identidad de la institución de seguridad social que recibe las contribuciones, cuando esto es responsabilidad del empleador.

Cuando el patrón de trabajo sea total o en gran medida impredecible, los empleadores también

deberán informar a los trabajadores sobre las horas y días de referencia dentro de los cuales se les puede exigir que trabajen, el período mínimo de aviso previo que los trabajadores recibirán antes del inicio del trabajo y el Número de horas pagadas garantizadas.

La directiva establece una serie de derechos mínimos adicionales para los trabajadores, incluidos el derecho a tener un trabajo paralelo con otro empleador; la limitación del periodo de prueba a un máximo de seis meses; la posibilidad de solicitar, después de al menos seis meses de servicio con el mismo empleador, un empleo con condiciones de trabajo más predecibles y seguras; y recibir formación gratuita.

A pesar de no estar dirigida exclusivamente a los trabajadores de la economía de plataforma, sí que se apunta a las nuevas formas de empleo que se generan a partir de la digitalización de la economía, y en particular al trabajo en plataformas como uno de los ámbitos en los que los trabajadores podrán beneficiarse de la nueva directiva. Sin embargo, la formulación excesivamente genérica de esta, hace pensar que tenga un impacto limitado en el mercado de trabajo de la mayoría de países de la UE.

6. ¿Cómo se regula? De la auto-regulación a la co-gobernanza

Existe un consenso acerca de la complejidad que implica la regulación de la economía de plataformas y su gobernanza. Tal y como refieren Gorwa (2019: 2-3) y Helberger et al. (2018), no existe una

respuesta única y simple a esta cuestión ya que este ámbito está fragmentado, con la responsabilidad del rol social y político de las plataformas divididas entre las empresas / plataformas (como arquitectos de las empresas digitales), los usuarios (como individuos que toman decisiones sobre su comportamiento específico en un entorno en línea) y los gobiernos (como el entidades que establecen las reglas básicas generales para esas interacciones).

En un artículo reciente, Gorwa (2019) identifica algunos modelos emergentes de gobernanza de la economía de plataforma, aplicado sobre todo a lo referido al control del contenido y la protección de usuarios / consumidores.

El primero de estos modelos es el de auto-regulación. De acuerdo con este modelo, la Directiva de Comercio Electrónico de la UE, limita la responsabilidad de las plataformas y da como resultado una relación caracterizada por la no intervención de los gobiernos en la economía de plataformas. De acuerdo con este enfoque, se considera que las plataformas no son responsables de lo que hacen los usuarios, siempre que tomen las medidas adecuadas para actuar en caso de "aviso" de terceros. En este modo de gobierno, la transparencia es generalmente voluntaria y la mayoría de las decisiones de la plataforma se toman con una supervisión externa mínima (Suzor 2019).

El segundo modelo es el de la regulación externa, que se materializaría sobre todo en relación a la regulación de la privacidad y la protección de datos y las leyes de competencia. Un ejemplo de este modelo sería la ley alemana de cumplimiento de la

red (NetzDG), surgida de una aparente frustración con el modo de auto-regulación.

El tercer modelo es el de la co-gobernanza entendida como la existencia de mecanismos de participación y control, por parte de organizaciones de la sociedad civil, en la gobernanza de las empresas. Las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, han abogado por algún tipo de organización que podría realizar múltiples funciones, desde investigar las quejas de los usuarios hasta crear marcos éticos para las plataformas, quizás siguiendo el modelo de los consejos de prensa internacionales que establecen códigos de conducta y estándares para las agencias de noticias.

Junto con los desafíos comentados anteriormente, la economía de la plataforma crea una ventana de oportunidad para los interlocutores sociales, incluidas las organizaciones empresariales, sindicatos y gobierno para diseñar las nuevas "reglas del juego". Y de esta manera conseguir un equilibrio entre los objetivos de innovación tecnológica y sostenibilidad social.

En el caso de los efectos de la economía de las plataformas sobre el empleo y las relaciones laborales, el enfoque más común adoptado por los gobiernos consiste en aplicar los marcos legales, regulatorios y de políticas que ya existen (Lenaerts et al. 2017: 3). En ninguno de los países estudiados hay un marco o directrices específicas que cubran la economía de plataforma como tal. Este enfoque podría estar motivado por la Comunicación de la Comisión de 2016 (ver Comisión Europea 2016), que reconoce que los marcos existentes deben aplicarse a la economía de plataforma, en particular en relación

con el acceso al mercado, la protección del consumidor, los impuestos, la legislación laboral y otros aspectos. Como resultado, se puede esperar que ante un Mercado Único Digital todavía en desarrollo, las respuestas de los gobiernos a la economía de plataforma sean bastante diversas en los estados miembros de la UE, lo que refleja la amplia diversidad en los marcos nacionales existentes.

7. ¿Qué problemas entraña la regulación de la economía de plataformas?

La regulación de la economía de plataforma, y en particular, de sus efectos para el empleo y las relaciones laborales se enfrenta a diversos problemas (Munkøe 2017: 42):

- En primer lugar, las leyes y regulaciones del mercado laboral están fuertemente arraigadas en las tradiciones y la jurisprudencia nacionales, lo que hace que la armonización con respecto a la forma en que se proveen los servicios sea difícil sin una armonización fundamental de la regulación socio-laboral.
- Otro problema importante es que es un ámbito de la economía en permanente transformación y que evoluciona rápidamente. Por lo tanto, regular la economía digital y de plataforma es como apuntar a un blanco móvil: es una tarea difícil ya que no se sabe cómo se desarrollará su trayectoria y a qué ritmo lo hará.

- La gran diversidad en cuanto a las tareas y actividades realizadas, el nivel y los tipos de habilidades requeridas, y las relaciones entre trabajadores, plataformas y empleadores, hace que sea difícil establecer una regulación que sea de aplicación general a todos los trabajadores que prestan servicios en el ámbito de la economía digital.
- Otro punto es que el trabajo de la plataforma se ha desarrollado particularmente en sectores donde la actividad informal es más común, lo cual es una complicación adicional ya que tienden a perpetuarse patrones de informalidad utilizando las plataformas.
- El principal problema que complica la formulación de políticas en este ámbito es el alto nivel de incertidumbre y ambigüedad que lo rodea. Esto se hace particularmente evidente cuando se considera el estado de los trabajadores de la plataforma: hasta la fecha, sigue sin estar determinado en gran medida cuál es el estatus de los trabajadores de la plataforma, lo que a su vez hace que sea muy difícil establecer el marco legal que regule sus condiciones de trabajo (Lenaerts et al. 2017).

8. Diferencias entre países en la regulación de la economía digital

Los mercados laborales y su regulación difieren ampliamente entre los estados miembros de la UE, desde los modelos flexibles anglosajones y de Europa del Este hasta la "flexiguridad" escandinava, en la que el estado tiene poca influencia sobre las

cuestiones del mercado de trabajo, a los mercados laborales de Europa continental y del sur, donde el estado juega un papel fundamental. Como resultado, es probable que surjan diferencias reglamentarias y legales, y tal vez aumenten con el tiempo a medida que se establecen las orientaciones iniciales que afectan al posterior desarrollo de la regulación de la economía de plataforma, así como el desarrollo real de los modelos de negocio en la economía de plataforma (Munkøe 2017: 41)

Las diferencias en el uso y las reglas que gobiernan los servicios de la economía de plataformas pueden dar lugar a enfoques diferentes por parte de los reguladores nacionales. El gobierno británico, por ejemplo, ha sido claro al declarar su intención de convertir al Reino Unido en el "centro global para la economía digital y colaborativa", que ha implicado la adopción de un enfoque no intervencionista. Otros gobiernos han sido menos optimistas, especialmente a la luz del resentimiento que muchos sindicatos y otros actores políticos albergan contra ciertos servicios de economía de plataformas y, en general, el supuesto desarrollo de un tipo de economía basada en trabajadores con salarios bajos que no podrán encontrar la seguridad económica y la estabilidad que ofrece el empleo permanente a tiempo completo.

Estas diferencias se observan también en el ámbito judicial, con el establecimiento de una jurisprudencia más rápidamente en algunos países, que ha llevado a que en algunos sigan funcionando las plataformas mientras que en otros no sea así.

Independientemente de las diferencias que se puedan dar entre países en relación a la regulación

de la economía digital, lo que está claro es que los cambios en métodos y herramientas utilizados en la economía digital requieren nuevas instituciones y estructuras sociales ya que desafían las estructuras existentes y las instituciones. Como en otros momentos de ajuste a cambios tecnológicos, este proceso es probable que genere resistencias y conflicto por parte de algunos sectores sociales (Eurofound 2018, p. 1).

En segundo lugar, debido a estas resistencias, los cambios en las estructuras socioeconómicas y las instituciones se producen a un ritmo menor que el de la innovación. Normalmente hay un período de "instalación" desde que irrumpe la revolución tecnológica hasta que se adaptan las estructuras socio-económicas. Históricamente, puede observarse como este período de instalación dura aproximadamente tres décadas y suele ir seguido de una crisis financiera. Durante el período de instalación, la nueva tecnología permanece centrada en la industria relevante, pero después de la crisis, la tecnología comienza a extenderse a otros sectores debido a la nueva infraestructura y un mayor conocimiento de los nuevos métodos y herramientas. Este período se conoce como el 'Período de implementación' y representa el período en el que la nueva tecnología alcanza su pleno potencial y el período en el que estamos ingresando.

En tercer lugar, como consecuencia de la integración social de las tecnologías de producción, las transformaciones socioeconómicas causadas por la revolución digital requerirán un cambio profundo en el marco institucional. De igual manera que la regulación laboral y el estado de bienestar pueden considerarse una reacción ante los conflictos

creados por el sistema de producción en masa fordista, podemos esperar que se desarrollen nuevas regulaciones para hacer frente a los conflictos planteados por el desarrollo de la economía digital. Sin embargo, esta reorganización no ocurre automáticamente, sino que requiere iniciativas políticas para abordar el marco institucional existente, desarrollado para un contexto diferente, y por lo tanto incapaz de enfrentar los desafíos actuales. Al mismo tiempo, se necesitan actores sociales cuyas lógicas de asociación y representación se adapten a las nuevas características del empleo, así como de las empresas.

El caso Alemán

En el contexto europeo, el caso alemán se asocia al modelo de economía coordinada de mercado, caracterizado en el ámbito laboral por una fuerte intensidad reguladora del estado. Por otra parte, el sistema alemán de relaciones laborales se configuró en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial en la parte occidental del país y se extendió a Alemania Oriental después de la reunificación en 1990. Las características básicas del sistema estaban orientadas a despolitizar las relaciones laborales, eliminar los conflictos en el lugar de trabajo y facilitar una relación de cooperación entre trabajadores y empresas. Este sistema se basa en cinco pilares principales: representación de los trabajadores a nivel de empresa, (comités de empresa / Betriebsräte) y la codeterminación en los consejos de supervisión corporativos (Unternehmensmitbestimmung); sindicatos

unificados, que abarcan diferentes tradiciones e ideologías; autonomía de la negociación colectiva sobre los aspectos principales de la remuneración y las condiciones de trabajo, que suelen tener lugar a nivel sectorial y regional, con algunos sectores y regiones que actúan como patrón a seguir; una fuerte regulación mediante el derecho laboral colectivo e individual, que incluye convenios colectivos, legislación y jurisprudencia; una clara regulación de las huelgas y las condiciones para su desarrollo.

Esta intensidad reguladora se ha visto reflejada también en el caso de la economía de plataforma, como por ejemplo en el caso de UBER, que pronto fue objeto de una intensa regulación en Alemania. Uber lanzó sus servicios en Alemania en 2013 con los modelos de negocio UberPop (entonces conocidos como UberX: servicio de uso compartido de automóviles) y UberBlack (servicio de limusina), ambos accesibles a través de la aplicación Uber. Desde la primavera de 2014, ambos servicios comenzaron a estar sujetos a numerosas demandas judiciales con medidas cautelares y prohibiciones. En marzo de 2016, el Tribunal Regional de Frankfurt confirmó la prohibición de UberPop en toda Alemania al considerar que el servicio debía estar sujeto a la regulación del transporte público en Alemania, respondiendo a una solicitud de la Unión de Taxis de Alemania. Por lo tanto, Uber se ha visto forzado a más o menos completamente retirarse del mercado alemán debido a una violación de competencia justa con críticas jurisdiccionales así como una violación de la Ley de Transporte Público de Alemania.

Hasta la fecha, no existe una regulación específica sobre el estatus legal de los trabajadores de plataforma y su posición en el sistema de Seguridad

Social. Incluso la ley de trabajo a domicilio (Heimarbeitgesetz / HAG), que puede considerarse la más aplicable a este tipo de trabajadores, aún define el trabajo a domicilio de manera tradicional y, por lo tanto, excluye a los trabajadores de las plataformas. El Informe Blanco sobre Trabajo 4.0 (White Paper Work 4.0) del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS) simplemente indica en su evaluación que en el caso de una creciente importancia de la economía de la plataforma, los derechos de protección se deben aplicar a los trabajadores independientes con un estatus de empleo comparable de los empleados tradicionalmente y, si es necesario, regulaciones similares a los que se encuentran dentro de la ley de trabajo a domicilio deben implementarse si, de hecho, se deben crear nuevas formas de empleo precario a través de las plataformas.

Esto implica que exista una situación bastante difusa, en términos de derecho laboral y social, para aquellos trabajadores de plataformas en Alemania, ya que no aparecen como "empleados" clásicos y, en consecuencia, su nivel de protección es limitado. Por lo tanto, las disposiciones esenciales tales como la protección contra despidos o aquellas relacionadas con un salario mínimo no se aplican. Un estatus similar a un empleado solo puede considerarse cuando se puede determinar la dependencia económica de los operadores de la plataforma y cuando la plataforma proporciona más de la mitad de los ingresos.

Si bien la configuración institucional de las relaciones laborales alemanas aún no se ha modificado con respecto a la economía de plataforma, sí que se han dado una serie de iniciativas. La primera de ellas se

encuadraría dentro de la idea de auto-regulación. Así pues, en 2015 se firmó el "Código de conducta de Crowdsourcing", iniciado y firmado por varias plataformas, tiene como objetivo crear "directrices generales sobre cómo actuar en relación con el crowdwork y, por lo tanto, crear una base para una cooperación justa basada en la confianza entre proveedores, clientes y trabajadores de la plataforma, complementarios a la legislación vigente". Entre otros aspectos, las plataformas firmantes se comprometen a un pago justo, una clara definición de tareas dentro de plazos razonables, así como a un proceso regulado de resolución de conflictos y quejas. El Código de conducta de crowdsourcing es el primero de su tipo en todo el mundo, con el objetivo de definir estándares mínimos. Aunque el número de plataformas adheridas es muy limitado hasta el momento y el código de conducta no establece reglas vinculantes, esta iniciativa ha impulsado otros pasos hacia la identificación de una "buena práctica" de la economía de plataforma.

También se han buscado vías de regulación siguiendo la línea de la co-gobernanza. Así pues, el sindicato de trabajadores metalúrgicos, IG Metall, ha iniciado campañas innovadoras que abordan el trabajo de la plataforma de diversas maneras. El "Documento de Frankfurt sobre trabajo basado en plataformas" de finales de 2016 transfiere los principios fundamentales del Código de conducta a la escena internacional. Conjuntamente con un grupo de sindicatos suecos, daneses, austriacos y estadounidenses, IG Metall exige la regulación de las horas de trabajo (35-40 en promedio por semana), remuneración en línea (al menos) con el salario

mínimo, acceso total a la protección social, independientemente de la situación laboral, y el derecho de los trabajadores de plataformas para negociar convenios colectivos con la plataformas y clientes. Aunque estas iniciativas no sustituyen a la negociación colectiva, ni ha desembocado en una negociación colectiva con el sector de las plataformas, sí que ha tenido algún impacto indirecto. Por ejemplo, ha estimulado que, en 2017, IG Metall, la Asociación Alemana de Crowdsourcing y los firmantes del Código de Conducta establezcan una junta de arbitraje neutral con el propósito de dirimir disputas entre operadores de plataforma y trabajadores.

Los sindicatos alemanes también han desarrollado otras iniciativas. Un ejemplo sería la propuesta de ejercer la codeterminación y los derechos de información y consulta, cuando estén presentes, con respecto a las decisiones de actividades de subcontratación mediante crowdwork u otras formas de trabajo bajo demanda.

También desde el gobierno Federal se ha promovido la reflexión en torno a estos temas, incluyendo la elaboración de recomendaciones para su regulación. El gobierno federal tiene como objetivo enriquecer el debate sobre el "buen trabajo" en el ámbito de la economía de plataforma con su "Libro Blanco del Trabajo 4.0" (White Paper Work 4.0) (BMAS 2016), publicado en marzo de 2017. Propone modificar el seguro de desempleo a un seguro de trabajo más general, incluir a todos los trabajadores en planes de pensiones estatutarios y crear incentivos para la negociación colectiva y la creación de comités de empresa dentro de la economía de plataforma.

El caso Francés

El marco legal francés se construye tradicionalmente en torno a dos categorías de empleo: trabajador y empresario, pero desde la irrupción de la economía de plataforma, ha habido un intenso debate en relación a si deben o no introducirse nuevas figuras. En el contexto europeo, el caso francés se caracteriza por una intensa actividad reguladora del estado tanto en del mercado laboral, como de las relaciones laborales, diferenciándose por tanto del modelo alemán en este aspecto. Adelantándose a otros países europeos, y en línea con este modelo, Francia ha introducido regulaciones concretas y otras leyes que afectan a plataformas y trabajadores de plataformas. Por ejemplo, la reciente ley laboral ('Loi El Khomri') que se aprobó en 2016 presta especial atención al trabajo realizado a través de plataformas, con el objetivo de regular ciertos aspectos de la economía de plataforma y aumentar los derechos de sus trabajadores. Entre otros aspectos, la ley exige que las plataformas ofrezcan seguros para accidentes en el trabajo, así como el derecho a la formación en el trabajo. Con esta ley, los trabajadores de plataformas también tienen el derecho de emprender acciones colectivas y constituir un sindicato o ser miembro de él, como ya sucede para los asalariados.

Además, la Ley 'El Khomri' establece que las plataformas están obligadas a cubrir el seguro de accidentes en el lugar de trabajo, que luego se hace opcional para los trabajadores que ganan por encima de un cierto umbral. Por otro lado, también se está discutiendo una enmienda parlamentaria sobre la seguridad de las trayectorias laborales y una ley sobre el seguro de desempleo. Esta enmienda

llevaría a un estatuto por el cual las plataformas ofrecerían diversas protecciones a los trabajadores independientes a cambio de que no se reconociese a estos trabajadores como empleados asalariados. En general, Francia tiene una cobertura de protección social relativamente extensa en comparación con otros países, incluso para trabajadores independientes. Las principales dificultades se encuentran en la cobertura de ciertos riesgos, como la asistencia médica complementaria o los accidentes de trabajo.

Otra ley que se aprobó recientemente es la Loi Grandguillaume, que analiza específicamente el sector del transporte, regula la entrada de grandes plataformas al mercado y aborda algunos de los problemas experimentados en el sector como consecuencia de la irrupción de las plataformas. En particular, esta ley establece una responsabilidad compartida entre la plataforma y el trabajador al hacer que las plataformas sean más que un simple agente de enlace / conexión (Art.1), obliga a las plataformas a proporcionar toda su información al gobierno para aumentar la transparencia (Art.2) y otorga la responsabilidad de las pruebas de aptitud a un tercero neutral (Cámara de Comercio y Artesanía), en lugar de a las propias plataformas (Art.3).

A pesar de estos desarrollos legislativos, existe preocupación en el movimiento sindical acerca de la situación laboral y la protección social, en particular para aquellos trabajadores que dependen completamente de este tipo de trabajo, ya sea que se trate de una o varias plataformas. El sistema de protección social ofrece una amplia cobertura, pero existen disparidades entre quienes trabajan por

cuenta propia y los empleados (en términos de acceso, el nivel de ciertos beneficios y contribuciones a pagar). Algunos ejemplos son la cobertura por enfermedad y las prestaciones por desempleo.

Sin embargo, al igual que se ha visto para el caso alemán, no parece que vaya a introducirse un nuevo estatus laboral como una solución para abordar los problemas que surgen para otros tipos de trabajo que quedan fuera de las categorizaciones tradicionales. En el caso francés, es la inspección de trabajo la que examinó la idea de introducir un nuevo estatus y llegó a la conclusión de que esto no sería necesario, ya que los modelos existentes ya deberían cubrir las actividades y relaciones encontradas en la plataforma económica. En resumen, hay poco apoyo a nivel gubernamental para la idea de introducir una nueva regulación (Lenaerts et al. 2017: 7)

Aparte de la regulación, también ha habido iniciativas en el ámbito del diálogo social, aunque en este caso ha sido siempre después de la movilización de determinados grupos. Tal y como se ha comentado anteriormente, la reforma laboral de 2016 otorga el derecho a los trabajadores de la plataforma a organizarse en sindicatos y negociar sus salarios colectivamente. De esta manera, la negociación colectiva no choca con el derecho a la libre competencia, legitimando su uso. Gracias a esta ley, los trabajadores de la plataforma ahora pueden hacer demandas judiciales en los tribunales.

En un intento por crear un diálogo social inclusivo, France Stratégie, Sharers & Workers e IGAS, lanzaron conjuntamente una iniciativa participativa en diciembre de 2016 que reúne a plataformas digitales, interlocutores sociales y expertos para

discutir y considerar la lista de recomendaciones en el informe IGAS relacionado con el trabajo en plataformas, políticas de empleo y protección social (Chagny et al., 2017). Este grupo de trabajo se reunió cuatro veces en 2017 y los debates giraron principalmente en torno a los dos temas siguientes: (i) diálogo social y modos de representación, incluidas estrategias innovadoras y (ii) contribuciones voluntarias de plataformas para la cobertura social complementaria de trabajadores independientes. En general, estas reuniones sirvieron como un espacio para la discusión entre los diferentes interesados de los problemas y desafíos actuales y las posibles acciones futuras para enfrentar estos desafíos.

El caso del Reino Unido

En comparación con el caso francés y alemán, el Reino Unido emerge como el caso paradigmático de economía liberal, con una débil regulación del mercado de trabajo y un sistema de relaciones laborales caracterizado por la fuerte descentralización de la negociación colectiva.

En el Reino Unido, los derechos laborales están vinculados a la situación laboral, que consta de tres categorías: trabajadores por cuenta propia, empleado y trabajador. Los trabajadores de plataforma no encajan exactamente en ninguna de estas tres categorías. El autónomo disfruta de menos derechos laborales en comparación con los empleados y los trabajadores. Existe por tanto un debate acerca de si los trabajadores de plataformas deberían ser considerados como trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes, una nueva categoría.

En general, la situación en el Reino Unido puede caracterizarse por la ausencia de una respuesta por parte del gobierno, en línea con el modelo liberal imperante en la economía y el mercado de trabajo. Sin embargo, esto no ha impedido que el gobierno conservador de Theresa May lleve a cabo una investigación sobre la economía digital y la situación cambiante del empleo autónomo, el denominado Informe Taylor. Este documento aborda diferentes temas y contiene discusiones sobre el acceso a la protección social y la situación laboral, y tiene como objetivo garantizar que la legislación laboral actual sea adecuada para un contexto laboral cambiante. Al mismo tiempo, dos comités parlamentarios llevaron a cabo investigaciones en aspectos relacionados con los derechos de los trabajadores y el futuro del trabajo. Una de las cuestiones clave que se investigó fue cómo una cantidad cada vez mayor de trabajadores por cuenta propia puede obtener acceso a los sistemas de protección social. Una de sus principales sugerencias fue la de introducir un nuevo estatus laboral (a los tres ya reconocidos en la ley) de "contratista dependiente", un estado similar al "estado de trabajador", pero con peor protección. Sin embargo, este aspecto no ha llegado a desarrollarse hasta el momento.

Ante la falta de claridad legal, se ha recurrido a la vía judicial para ir solucionando los conflictos planteados en relación al funcionamiento de las plataformas. Muchas de las denuncias están relacionadas con Uber, por su ambigüedad en relación a los estatus laborales recogidos en la legislación existente. Una sentencia de octubre de 2016, resolvió que los conductores de Uber en Londres deberían considerarse trabajadores en lugar de trabajadores

por cuenta propia. El argumento de Uber de que ayudan a los conductores a crecer como empresarios fue rechazado por el tribunal.

Debido a la debilidad histórica del diálogo social en el Reino Unido, no han existido iniciativas de co-gobernanza. De hecho, incluso los sindicatos tradicionales han tenido problemas para organizar y representar a los trabajadores de plataformas, que han desarrollado por lo general sus propias organizaciones. Las dos principales serían la independent workers union of Great Britain (IWGB) y United voices of the world (UVW.). IWGB ha tenido éxito en campañas y debates con representantes de Uber ya que lograron establecer una unidad de negociación colectiva para Deliveroo y Uber, pero sin que se llegue a firmar un convenio colectivo que reconozca los derechos sindicales. Aunque IWGB tiene como objetivo establecer un convenio colectivo con Uber, el estatus de sus trabajadores sigue siendo un obstáculo para el desarrollo de la negociación colectiva.

Por su parte, la Confederación Sindical del Reino Unido (TUC, Trade Union Congress), que representa a la mayoría de los sindicatos en Inglaterra y Gales, exige una regulación que otorgue a todos los trabajadores en la economía de plataforma, incluidos los trabajadores de ETTs, los trabajadores temporales, los trabajadores con contratos de cero horas, acceso al mismo nivel mínimo de derechos que los empleados (TUC 2017). Además, alientan al gobierno a comprometerse con los sindicatos y las organizaciones empresariales para desarrollar una nueva definición de "trabajador", y mientras tanto, que se extiendan a los trabajadores de plataformas

los derechos que se aplican a los empleados y trabajadores.

9. Conclusiones

Del análisis de la regulación de la economía de plataformas a nivel europeo y en tres estados miembros, podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, las respuestas de los gobiernos a la economía digital y de plataforma son generalmente de alcance limitado, reactivas y se concentran en gestionar los efectos secundarios en lugar de intentar proveer un marco general para el desarrollo de la economía digital que limite sus efectos sociales potencialmente negativos sin menoscabar su capacidad para generar innovación y riqueza. Este es un punto interesante, a la luz de la Comunicación de la Comisión Europea de 2016, que enfatiza tanto los riesgos como las oportunidades asociadas con la economía de plataforma.

En segundo lugar, la incorporación de la economía digital y de plataforma a la agenda pública ha venido en general determinada por los efectos de algunas empresas que han encontrado oposición de determinados colectivos. Este es en particular el caso de Uber, que ha encontrado fuerte oposición por los taxistas.

En tercer lugar, a partir del análisis de experiencias de regulación en tres países, podemos concluir que la regulación por parte del estado se ha concentrado en aspectos relacionados con las reglas que afectan a la competencia, la fiscalidad, y derechos de los

consumidores, siendo mucho menos importante la regulación del empleo / mercado de trabajo. Los dos primeros ámbitos son explicables por la fuerza de algunas empresas y por los intereses de los gobiernos. En relación al último, hay que constatar el fracaso del intento de hacerlo desde el Parlamento Europeo.

El rápido crecimiento de la economía digital y de su impacto en los mercados de trabajo y sistemas de relaciones laborales de los estados miembros de la UE se ha producido en gran medida aprovechando vacíos legales. Esto ha permitido la proliferación de actividades y formas de organización que no existían hasta el momento, y que ha tenido un carácter fuertemente disruptivo. Ante esta situación, la reacción de los diferentes gobiernos, tanto a nivel supranacional (europeo) como a nivel nacional, ha tenido algunos rasgos compartidos, aunque también diferencias significativas.

En lo que se refiere a la tercera gran dimensión del impacto de la economía de plataforma, es decir, la del mercado de trabajo, la evidencia muestra que, a pesar de recabar un creciente interés, como muestran los debates que se desarrollan tanto a nivel nacional como supranacional, ésta ha sido objeto de escasa regulación hasta el momento. A pesar de los muchos ángulos y la variedad de opciones de política que los gobiernos han seguido en sus reacciones iniciales ante la economía de plataforma, la competencia, la protección social y los impuestos parecen ser las principales preocupaciones de los gobiernos (Lenaerts et al. 2017). Esta pasividad reguladora convive con una judicialización de los conflictos que se generan alrededor de la economía de plataformas. Sin embargo, en los casos de

Alemania y sobre todo Francia sí hay avances en este ámbito

Sin embargo, los tres países analizados exhiben diferencias significativas en este sentido. Mientras que algunos han desarrollado estrategias explícitas y han fomentado un debate alrededor del impacto de la economía de plataforma, en otros casos no se ha adoptado ninguna

Al adoptar medidas políticas, los gobiernos nacionales se han centrado especialmente en temas relacionados con la protección social, los impuestos y la competencia, mientras que aspectos relacionados con la regulación laboral o la negociación colectiva ha recibido mucha menos atención. Así pues, en ninguno de los países examinados se ha desarrollado un marco legal específico o políticas relacionadas con la economía de plataforma. Las medidas que se han introducido parecen ser bastante ad hoc. Además, los gobiernos generalmente intentan aplicar la legislación y la regulación existentes a la economía de plataforma, con resultados ambiguos.

Para finalizar, podemos decir que el caso español se sitúa en una posición intermedia con respecto al resto de casos analizados aquí, aunque quizás se acerque en mayor medida al escenario para el caso del Reino Unido. Por un lado, no se ha dado ninguna regulación específica del trabajo de plataformas, coincidiendo así con el resto de países analizados. Por otro lado, las soluciones han venido en gran medida a través de la vía judicial, que ha establecido una jurisprudencia apuntando al carácter dependiente de muchos de los trabajadores de plataforma.

Finalmente, tampoco han existido hasta la fecha iniciativas del gobierno para regular este fenómeno.

Bibliografía

- Akgüç, M (2018) Industrial Relations and Social Dialogue in the Age of Collaborative Economy (IRSDACE). National Report FRANCE
- Akgüç, M., Beblavý, M., Cirule, E., Kilhoffer, Z. (2018) Industrial Relations and Social Dialogue in the Age of Collaborative Economy (IRSDACE) Comparative Report, CEPS
- Allen, D., and Berg, C. (2014). The sharing economy. How over-regulation could destroy an economic revolution. Institute of Public Affairs, Australia.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2016) Weißbuch. Arbeiten 4.0. Disponible en: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html>.
- Bauer, M., y Erixon, F. (2016). Competition, Growth and Regulatory Heterogeneity in Europe's Digital Economy. *European Centre for Political Economy (ECIPE) Working Paper*, (2), 2016.
- Chagny, O., Jolly, C., Naboulet, A., Amar, N., & Viossat, L.-C. (2017). Dialogue social et protection sociale dans l'économie des plateformes : enjeux et pistes d'actions. France Strategie
- Codagnone, C., & Martens, B. (2016). Scoping the sharing economy: Origins, definitions, impact and regulatory issues. Cristiano Codagnone and Bertin Martens (2016). Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues. Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper, 1.
- Collier, R. B., Dubal, V. B., & Carter, C. (2017). "Labor Platforms and Gig Work: The Failure to Regulate". IRLE Working Paper No. 106-17. <http://irle.berkeley.edu/files/2017/Labor-Platforms-and-Gig-Work.pdf>
- Comisión Europea (2015) Public Consultation on the Regulatory Environment for Platforms, Online Intermediaries, Data and Cloud Computing and the Collaborative Economy. September 24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-regulatory-environmentplatforms-online-intermediaries-data-and-cloud>
- Comisión Europea (2016) Online Platforms and the Digital Single Market—Opportunities and Challenges for Europe. Brussels: COM(2016) 288 final.
- Crouch, C. (2018). Redefining Labour Relations and Capital in the Digital Age. In *Work in the Digital Age: Challenges of the Fourth Industrial Revolution* (pp. 187-197). Rowman & Littlefield International.
- Dittrich, P-J. (2018) Online platforms and how to regulate them: an EU overview, Policy Paper n. 227, Jacques Delors Institute
- De Stefano, V. (2015). The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork,

- and labor protection in the gig-economy. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 37, 471.
- Eurofound. (2018). *Employment and working conditions of selected types of platform work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fernández-Macías, E. (2018). *Automation, digitalisation and platforms: Implications for work and employment* European Foundation. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Foerster-Metz, U. S., Marquardt, K., Golowko, N., Kompalla, A., & Hell, C. (2018). Digital Transformation and its Implications on Organizational Behavior. *Journal of EU Research in Business*, Vol. 2018, Article ID, 340873.
- Gorwa, R. (2019). What is platform governance?. *Information, Communication & Society*, 22(6), 854-871.
- Gurumurthy, A. (coord.) (2018) *Policies for the platform economy: Current trends and future directions*
- Helberger, N., Pierson, J., and Poell, T. (2018). *Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility*. *The Information Society*, 34(1):1-14.
- Lenaerts, K., Beblavy, M., & Kilhoffer, Z. (2017). *Government Responses to the Platform Economy: Where do we stand?* CEPS Policy Insight No 2017-30/July 2017.
- Maselli, I., K. Lenaerts and M. Beblavý (2016) 'Five things we need to know about the collaborative economy', CEPS Essay No 21, Centre for European Policy Studies.
- Miller, S. (2014). *Transferable Sharing Rights: A Theoretical Model for Regulating Airbnb and the Short-Term Rental Market*, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2514178> (20-5-2015)
- Miller, S. R. (2016). First principles for regulating the sharing economy, *Harvard Journal on Legislation*, 53, 147-200.
- Molina, O., y Pastor, A. (2018). *La Digitalización, Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo. La revolución digital en España. Impacto y retos sobre el mercado de trabajo y el bienestar*, 311-342.
- Munkøe, M. M. (2017). *Regulating the European sharing economy: State of play and challenges*. *Intereconomics*, 52(1), 38-44.
- Nooren, P., van Gorp, N., van Eijk, N., & Fathaigh, R. Ó. (2018). Should we regulate digital platforms? A new framework for Evaluating policy options. *Policy & Internet*, 10(3), 264-301.
- Rauch, D. E., and Schleicher, D. (2015). Like Uber, but for local government law: The future of local regulation of the sharing economy. *Ohio St. LJ*, 76, 901-963.
- Schallmo, D. R., and Williams, C. A. (2018). *Digital transformation of business models*. In *Digital*

Transformation Now! (pp. 9-13). Springer, Cham.

Schulz, W. (2018). Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online: The Case of the German NetzDG. SSRN Scholarly Paper ID 3216572, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Schreieck, M., Hein, A., Wiesche, M., & Krcmar, H. (2018). The challenge of governing digital platform ecosystems. In *Digital marketplaces unleashed* (pp. 527-538). Springer, Berlin, Heidelberg.

Sundararajan, A. (2014). Peer-to-peer businesses and the sharing (collaborative) economy: Overview, economic effects and regulatory issues. Written testimony for the hearing titled The Power of Connection: Peer to Peer Businesses.

Suzor, N. P. (2019). *Lawless: The Secret Rules That Govern Our Digital Lives*. Cambridge University Press.

TUC (Trades Union Congress). 2017. Shaping our digital future. TUC Discussion Paper (London).