

La colaboración público-privada en el fomento de la economía colaborativa en el ámbito local: una alternativa a la economía informal que trae causa de la falsa economía colaborativa

The public-private collaboration regarding the promotion of collaborative economy at a local level: an alternative to the informal economy that derive from the false collaborative economy

<https://DOI.org/10.1387/lan-harremanak.20877>

Recibido: 21-05-2019

Aceptado: 13-06-2019

Francisco Javier Arrieta Idiakez

Universidad de Deusto, España; <http://orcid.org/0000-0003-4696-6356>

Resumen:

El objetivo de este estudio es analizar cuáles son las vías para que las Administraciones Públicas puedan en el ámbito local fomentar la economía colaborativa como herramienta para combatir la economía informal y mantener o crear empleos dignos. Un objetivo que se justifica por la necesidad de mantener vivas a las localidades más alejadas de las grandes ciudades, evitando su despoblación. Así, se parte de la idea de que las TIC resultan imprescindibles para el desarrollo local pero que su utilización también puede entrañar peligros y dar lugar a la economía informal, como ha sucedido con las plataformas digitales. Para evitar ese mal uso de las TIC, en segundo lugar, se acude a la economía colaborativa, analizando su concepto. Y en tercer lugar, partiendo de dicho concepto, se profundiza en la colaboración público-privada para el fomento de la economía colaborativa, a través del trabajo autónomo y de las cooperativas.

Palabras clave: Economía colaborativa, plataformas digitales, trabajo autónomo, cooperativas, ámbito local

Laburpena:

Ikerlan honen xedea da aztertzea Administrazio Publikoek zein baliabide dituzten toki-esparruan elkarlaneko ekonomia bultzatzeko, ekonomia informala borrokatu eta enplegu duinei eutsi edo halakoak sortzeko lanabes gisa. Bada, xede horren oinarrian dago hiriburu handietatik urrun dauden herriak bizirik iraunarazteko beharrezana, biztanlerik gabe gera ez daitezten. Hartara, lehendabizi, abiapuntu moduan hartzen da IKT delakoak ezinbestekoak direla toki-garapenerako baina, aldi berean, halakoak erabiltzeak berarekin ekar dezakeela edozenbat arazo eta ekonomia informala eragitea, horren adibide izanik plataforma digitalekin gertatutakoa. Bigarrenik, eta, hain zuzen ere, IKTak behar ez diren bezala erabiltzea saihesteko asmoarekin, elkarlaneko ekonomiari erreparatzen zaio, kontzeptua beren-beregi aztertuz. Eta hirugarrenik, kontzeptu hori oinarri, lankidetzara publiko-pribatua aztertzen da elkarlaneko ekonomia sustatzeko, lan autonomoaren eta kooperatiben bidez.

Autor o autora de contacto:

Francisco Javier Arrieta Idiakez, Universidad de Deusto. Facultad de Derecho. Avda. de las Universidades 24, 48007-BILBAO, Bizkaia, España
Email: javier.arrieta@deusto.es

Hitz-gakoak: Elkarlaneko ekonomia, plataforma digitalak, lan autonomoa, kooperatibak, toki-esparrua

Abstract:

The purpose of this study is to analyze which are the ways so that the Public Administrations can promote the collaborative economy in the local area as a tool to fight against the informal economy and to maintain or create decent jobs. This purpose is proved by the need to maintain alive the local areas that are far away from the big cities, avoiding their depopulation. In this way, our starting point will be the idea that the ICT are essential for local development, although their use can entail risks and give rise to informal economy, as happened with digital platforms. In order to avoid this misuse of the ICT, we will use the collaborative economy, analyzing its concept. And, finally, from this concept, we will delve into the public-private collaboration to promote the collaborative economy through self-employment and cooperatives.

Keywords: Collaborative economy, digital plataforms, self-employment, cooperatives, local area

1. Introducción

Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) resultan imprescindibles para el desarrollo local, en el sentido de generar nuevas oportunidades para el desempeño de la actividad comercial y, por ende, de mantener y crear puestos de trabajo (Del Castillo, 2014, 11-12). Un desarrollo local que puede coadyuvar, asimismo, a evitar la despoblación de los municipios más alejados de las grandes ciudades, haciendo posible que junto a las grandes ciudades también dichos municipios puedan ser calificados como inteligentes. En ese sentido, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones “Mercado único digital: revisión intermedia” [COM (2017) 228 final], de 31 de enero de 2018 (DOUE de 23 de mayo de 2018, C 176), destaca que «la digitalización de la sociedad representa una oportunidad para el crecimiento y la creación de empleo, en particular en las regiones remotas y en las regiones con desafíos demográficos» (apartado 7). Y más concretamente constata «la creciente influencia de las plataformas en línea (...) en las economías basadas en internet» (apartado 24). Por su parte, la idea de caracterizar como inteligentes también a los municipios, tal y como se ha hecho, originariamente, respecto a las ciudades, tiene que ver con la creación de verdaderos ecosistemas emprendedores que pretenden transformar el modelo productivo y crear riqueza y oportunidades en el entorno más cercano (Ontiveros y Vizcaíno, 2017, 48), a través de redes de banda ancha y TIC modernas, y vinculándose a las nociones de competitividad global, sostenibilidad, empoderamiento y calidad de vida (Eurocities, 2019).

Ahora bien, la extensión de las TIC también ha generado durante los años de crisis de la economía y del empleo una serie de plataformas digitales que, en ciertos supuestos, dan lugar a actividades que cabe incluir en la economía informal (Sierra Benítez, 2017, 232-233). Y ello porque los trabajadores que realizan tales actividades a través de plataformas digitales, con frecuencia, en la legislación o en la práctica están insuficientemente cubiertos por sistemas formales o no lo están en absoluto, en lo que se refiere a sus derechos laborales y a su protección social, de acuerdo con la definición dada

en torno a la «economía informal» por el artículo 2.a) de la Recomendación núm. 204 de la OIT, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Una recomendación que recuerda, asimismo, «que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento» (Exposición de Motivos), y que extiende su aplicación a trabajadores asalariados, trabajadores autónomos, socios de cooperativas y trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (cfr. artículo 4). Con otras palabras, la economía informal alcanza no solo a quienes, en la práctica, prestan servicios sin ningún tipo de protección social, en lo que viene denominándose economía sumergida, entendiendo por tal el conjunto de actividades «que se sustraen al conocimiento y al control del Estado» (Perone, 2007, 155), en la línea del concepto limitado adoptado por la OCDE y la Unión Europea (López Rodríguez, 2017, 66), sino que también a aquellos que prestan sus servicios bajo los regímenes profesionales regulados, siempre y cuando estos trabajadores cuenten con una protección menor que la que debieran, por aplicárseles un régimen profesional que no les corresponde, en fraude de ley, o porque, aun aplicándoseles el régimen profesional que les corresponde, se vulneran los derechos que les corresponden conforme a dicho régimen. Por consiguiente, en tanto en cuanto el trabajo informal, como consecuencia más concreta de la economía informal, supone una carencia de protección social y, por ende, conlleva un trabajo precario y contrario al trabajo decente, constituye un problema grave. Problema que no sólo se traduce en que los trabajadores informales padecen una situación de inseguridad y vulnerabilidad en el empleo, sino que también en que dicha desprotección se torna en una amenaza para la economía formal, al aumentarse la carga financiera directa de los trabajadores formales e incrementarse, asimismo, la competencia desleal (OIT, 2002, 62; López Rodríguez, 2017, 68).

Por todo ello, tiende a criticarse que la economía digital, que se sustenta, principalmente, en las plataformas profesionales, como nuevo modelo de prestación de servicios, tiene un efecto precarizador sobre los ya debilitados mercados de trabajo, cuando puede llegar a encubrir un uso fraudulento de contratos de trabajo (Mercader Uguina, 2017, 99). Y ello, básicamente, porque «con la entrada de la era digital, las formas de prestación de servicios han cambiado radicalmente creando gran inseguridad jurídica respecto a qué normas son aplicables al ciberespacio» (Todolí Signes, 2015, 3). En concreto, la particularidad que presentan la plataformas digitales de alcanzar un nivel de descentralización productiva nunca antes visto, descomponiendo el trabajo en pequeñas unidades sin sentido en sí mismas, y, por ende, permitiendo el acceso al mismo a personas sin un nivel de formación y perfil profesional excesivo, lleva a considerar que tales plataformas han irrumpido como un acelerador exponencial de la precariedad y la atipicidad en el mercado de trabajo (Beltran de Heredia Ruiz, 2018, 16). Por consiguiente, no resulta extraño que la OIT advierta el hecho de que «los cambios tecnológicos y la digitalización están creando nuevas formas de trabajo invisible como el “trabajo virtual” o el “trabajo digital”», al tiempo que realiza las siguientes consideraciones al respecto, que resultan del máximo interés, a los efectos aquí propuestos: (OIT, 2017, 20-21):

En estas nociones se incluyen actividades de la economía de ocupaciones transitorias o de colaboración abierta (crowdsourcing), entre ellas, las microtarefas, las actividades de asistencia virtual, o una amplia gama de tareas que sustentan las actividades de las redes sociales. Un malentendido frecuente es creer que las nuevas tecnologías y los algoritmos son los que procesan la información que se recoge mediante esas tecnologías de la información y comunicación. En realidad, son los “trabajadores invisibles” (la mano de obra que hay detrás de la tecnología) quienes hacen la mayor parte de ese trabajo. Estos trabajadores son “invisibles” en el sentido de que su trabajo no tiene una ubicación propia y no suelen tener una relación de empleo reconocida. No queda claro qué fracción de la fuerza de trabajo mundial acabará representando el trabajo virtual, y seguimos sin saber si esas formas de trabajo acabarán entrando en la esfera de la relación laboral, si se convertirán en nuevos tipos de trabajo informal o si no podrán encajar en los marcos normativos existentes.

Consideraciones estas últimas en las que se profundiza en la 5ª Nota Informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (15-17 de febrero de 2018) por el Grupo 3: Tecnología al servicio del desarrollo social, ambiental y económico, relativa a *La calidad del trabajo en la economía de plataformas*. Concretamente, se señala que aunque el porcentaje del empleo que se lleva a cabo a través de plataformas digitales oscila todavía entre el 0,5 por ciento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos y el 5 por ciento en Europa, se espera una expansión del trabajo digital en el futuro. Ante ello, se advierte también como hay que estar a una combinación de factores para determinar si una plataforma digital puede considerarse un vector del emprendimiento y una institución libre o un canal para la explotación de los trabajadores.

2. Discusión sobre la laboralidad o no de los servicios prestados a través de plataformas digitales

Ante la discusión sobre la laboralidad o no de los servicios prestados a través de plataformas digitales, ante todo, debe quedar claro que, en principio, la prestación de este tipo de servicios no predetermina la naturaleza jurídica de la relación de los prestadores de servicios (Sempere Navarro, 2019). Por lo que la crítica arriba señalada debe basarse siempre en el examen a realizar en cada caso concreto acerca de si concurren o no las notas típicas de laboralidad. En ese sentido, en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2017 [COM (2017) 797 final], se aboga por la aplicación de la misma a los trabajadores de las plataformas en línea, siempre y cuando dichos trabajadores cumplan los criterios de laboralidad fijados por la jurisprudencia emanada del TJUE, desde el asunto C-66/85 Lawrie-Blum, y que la propia propuesta de Directiva recoge en su artículo 2, al definir al trabajador como «una persona física que durante un período de tiempo determinado realiza servicios para otra persona, y bajo su dirección, a cambio de una remuneración».

Ello no obstante, la tendencia predominante es considerar la naturaleza laboral de la relación entre los prestadores de servicios y las plataformas digitales.

Así, el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, aprobado por Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría (BOE de 28 de julio de 2018, núm. 182), en el apartado relativo al «Informe de diagnóstico del mercado de trabajo» destaca que es significativa la presencia de falsos autónomos en los nuevos negocios creados a través de plataformas digitales. Y matiza que «a pesar de difuminar ciertas notas de la relación laboral ello no impide su calificación como tal». Más concretamente, al referirse a las «Medidas Operativas», dentro del ámbito relativo a «afrontar las nuevas modalidades de prestación del trabajo», si bien se reconoce, primero que:

La irrupción en la sociedad actual de las nuevas tecnologías de la información y el uso generalizado de internet ha traído consigo la modernización (al igual que en otros muchos ámbitos) de las relaciones laborales, disponiendo de nuevos mecanismos y dispositivos que, en muchos casos, facilitan y agilizan la prestación de servicios y/o actividades mercantiles.

Y segundo que:

En este contexto ha surgido la llamada economía de las plataformas, efectuada a través de una plataforma o aplicación informática.

Acto seguido se afirma como:

Bajo esta denominación han aflorado en ciertos casos determinadas prácticas empresariales irregulares que están promoviendo una precarización del mercado de trabajo, fundamentado en la reducción de costes mediante la disminución y conculcación de los derechos laborales, haciéndose latente no sólo en el ámbito de los trabajadores y trabajadoras altamente cualificados, sino también respecto de aquellos empleados con menos posibilidades de acceder a puestos duraderos, fomentando así la aparición de un tipo de trabajador que ha de realizar cada vez más horas por un mismo precio, o incluso por uno inferior, dando fuerza al concepto denominado «trabajador pobre».

Y se realiza una importante matización, al señalar que:

La utilización de las plataformas online no es exclusivo del modelo de economía de plataformas, sino que se ha extendido en los últimos años a todo tipo de empresas, que ofrecen un gran número de servicios y cubren distintas modalidades de modelo de negocio. En este contexto, algunas empresas, amparándose en estas infraestructuras virtuales desdibujan el concepto tradicional de centro de trabajo, recurren a trabajadores a los que exigen encuadrarse en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, ya sea a través de su figura habitual, o bien a través de la figura del TRADE cuando en realidad, su relación jurídica reúne las características propias de una relación laboral por cuenta ajena.

Para concluir previendo que:

Tanto en plataformas digitales como en el propio comercio electrónico, bajo el anonimato que proporciona la red, podrían ampararse situaciones de economía irregular, ya sean faltas de alta tanto en el Régimen Especial de Autónomos como en el Régimen General de la Seguridad Social.

En la línea de reconocer el carácter laboral de quienes prestan servicios a través de plataformas digitales se pronunció, en primer lugar, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (ITSS) de Cataluña, en su informe de 9 de marzo de 2015 (núm. de expediente 8/0025767/14), en relación con los conductores que prestan sus servicios a través de *Uber System Spain* (Rojo Torrecilla, 2015). Así, en este caso, y conforme a la síntesis realizada por Beltran de Heredia, pueden resaltarse los siguientes argumentos a favor del carácter laboral de la relación (Beltran de Heredia Ruiz, 2018, 66):

El hecho de que el trabajo de los conductores forme parte esencial del tráfico mercantil de la empresa, la ausencia de cualquier tipo de organización empresarial de los conductores, el proceso de selección y la necesidad de superar determinados requisitos para quedar registrados en la aplicación informática, la transmisión de instrucciones y directrices de trabajo y el control constante de su labor a través de encuestas y valoraciones de satisfacción. La libertad de horario y la posibilidad de escoger el momento y la duración de su prestación queda limitado por el sistema de productividad fijado por incentivos, descritos a partir del interés de la empresa, que también establece una prestación de servicios mínima (previéndose la desconexión en caso de que no se alcance) o el envío de mensajes para el caso de que el trabajador no se conecte. El hecho de que Uber facilitara a los conductores móviles, el entendimiento de que el verdadero medio de producción es la aplicación (y no los vehículos), el sistema de cobro de los servicios (y posterior abono a los conductores) son los factores que, juntamente con el sistema de retribución, llevan a la ITSS a calificar la relación como laboral.

Del mismo modo, posteriormente, la ITSS ha procedido en la misma línea también en otras Comunidades Autónomas, como Madrid, Valencia o Aragón, en supuestos que enfrentaban a los prestadores de servicios que actúan como *riders* y a las compañías Deliveroo y Glovo (Todolí Signes, 2017; Rojo Torrecilla, 2017; Beltran de Heredia Ruiz, 2018, 66-70; Heras, 2018).

Pero, sin duda, de cara a reforzar dicha tendencia de considerar personal laboral a los prestadores de servicios de las plataformas digitales, deben tenerse en cuenta los razonamientos contenidos en las sentencias de los Juzgados de lo Social que se están dictando respecto a empresas como Deliveroo, Glovo o Take Eat Easy. En concreto, hasta la fecha, son relevantes a tales efectos, la SJS núm. 11 de Barcelona, de 29 de mayo de 2018 (núm. rec. 652/2016) (Take Eat Easy); la SJS núm. 6 de Valencia, de 1 de junio de 2018 (núm. rec. 633/2017) (Deliveroo); la SJS núm. 33 de Madrid, de 11 de febrero de 2019 (núm. rec. 53/2019) (Glovo); la SJS núm. 1 de Gijón, de 20 de febrero de 2019 (núm. rec. 724/2018) (Glovo); la SJS núm. 1 de Madrid, de 3 de abril de 2019 (núm. rec. 944/2018) (Glovo); y las SSJS núm. 1 de Madrid, de 4 de abril de 2019 (núm. rec. 946/2018 y núm. rec. 947/2018) (Glovo). Y cabe, asimismo, destacar, el análisis que alguna de esas sentencias ha realizado de la jurisprudencia que se ha pronunciado en ese mismo sentido en otros países [cfr. SJS núm. 33 de Madrid, de 11 de febrero de 2019 (núm. rec. 53/2019), F.D. 14^a].

En todas ellas se declara la laboralidad de la relación existente entre un *rider* o repartidor y la compañía correspondiente, al apreciarse la existencia de las notas características de la relación laboral de dependencia y ajenidad. En ese sentido, se hace referencia a indicios tradicionales de dependencia y ajenidad, tales como la carencia de organización empresarial por parte de trabajador, la existencia de órdenes de trabajo y procesos estandarizados, la sujeción del trabajador a las instrucciones de la empresa en cuanto a la forma de trabajar, al fijar, por ejemplo, los tiempos y normas de comportamiento de obligado cumplimiento, la asignación por la empresa de una zona determinada de trabajo, la fijación de un horario previamente establecido por la empresa para prestar los correspondientes servicios, a pesar de que dentro del mismo el trabajador pueda gozar de cierta libertad organizativa en cuanto a la determinación de las concretas franjas horarias, la planificación del disfrute de las vacaciones, el carácter personalísimo de la prestación que conlleva la autorización por parte de la empresa para que el trabajador pueda delegar su trabajo en una tercera persona, el uso obligatorio de distintivos corporativos propios de la empresa, la determinación del precio del trabajo y del modo de cobrarlo por parte de la empresa (a pesar de que la empresa emita una factura al repartidor, pues este se limita a validarla dentro de unos criterios fijados por la propia empresa), la existencia de un régimen disciplinario, la frecuencia en el abono de la retribución y el carácter garantizado del mismo, la no participación del trabajador en los beneficios que, en su caso, puede obtener la empresa. Pero también se incide en algunos indicios de carácter más novedoso, como resulta ser la dependencia tecnológica respecto a la aplicación facilitada por la compañía sin la que el trabajador no puede desarrollar su actividad, tal y como ya adelantara la STS 4ª, de 11 de abril de 2005 (núm. rec. 143/2004). Circunstancia esta última que se produce, por ejemplo, cuando el trabajador aun aportando su teléfono móvil, para prestar su servicio debe descargarse una aplicación desarrollada y gestionada por la empresa para acceder a una plataforma digital que controla y organiza igualmente la empresa, y de la que depende el trabajador para prestar sus servicios. Igualmente debe destacarse la referencia al control ejercido por la empresa sobre los tiempos de trabajo o realización del trabajo a través de aplicaciones de geolocalización como el GPS. Estos dos últimos indicios, que se han considerado como novedosos, deben insertarse en las consecuencias que están generando las TIC en el trabajo, en el sentido de que con el desarrollo de las mismas el tiempo y el lugar del trabajo han sufrido alternaciones relevantes. Como se afirma en la SJS núm. 33 de Madrid, de 11 de febrero de 2019 (núm. rec. 53/2019), «el centro de trabajo potencialmente es ahora todo aquel que pueda ser objeto de geolocalización y el tiempo de trabajo también puede ser potencialmente todo aquel en el que la actividad puede presentarse empleando las TIC» (F.D. 2º). Precisamente, la cuestión determinante para la calificación de una relación de trabajo como laboral pasa por saber quién controla y organiza las TIC, pues si quien las controla y organiza es un tercero parece claro que quien trabaja dependiendo de las mismas debe ser calificado como trabajador asalariado. En palabras de la mencionada sentencia, en tal caso, «el servicio a prestar a través de la plataforma, exige necesariamente que otra persona distinta de las que se interrelacionan en ella intervenga con su propia actividad para que el servicio pueda ser prestado». Es decir, «la plataforma (...) relaciona a cliente y proveedor, pero necesita de un eslabón adicional: la persona que ponga a disposición de aquellos los bienes elaborados por estos» (F.D. 3º).

Ello no obstante, no cabe desconocer que algunas sentencias de Juzgados de lo Social han abogado, en determinados supuestos, por calificar cómo autónomos económicamente dependientes (TRADE) a los trabajadores que prestan servicios a través de plataformas digitales, por considerar que sí existe una organización empresarial por parte de dichos trabajadores. Es el caso de la SJS núm. 39 de Madrid, de 3 de septiembre de 2018 (núm. rec. 1353/2017) (Glovo) y de la SJS núm. 17 de Madrid, de 11 de enero de 2019 (núm. rec. 418/2018) (Glovo).

Ante las dudas interpretativas que genera la calificación jurídica de este tipo de relaciones de trabajo, se ha pretendido observar un atisbo de claridad en el hecho de que el acuerdo de modificación del V Acuerdo Laboral de ámbito estatal para el Sector de Hostelería, suscrito el 13 de diciembre de 2018 (BOE de 29 de marzo de 2019, núm. 76), que tiene naturaleza de acuerdo interprofesional conforme a lo establecido en el artículo 83, apartados 2 y 3, del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET) (BOE de 24 de octubre de 2015, núm. 255) haya incluido en su ámbito funcional (*cfr.* artículo 4):

El servicio de reparto de comidas elaboradas o preparadas y bebidas, a pie o en cualquier tipo de vehículo que no precise autorización administrativa establecida por la normativa de transporte, como prestación de servicio propio del establecimiento o por encargo de otra empresa, incluidas las plataformas digitales o a través de las mismas.

Pero, claro está, la aplicación de dicho acuerdo requerirá previamente que exista un contrato de trabajo entre quien presta el servicio y quien controla la plataforma digital a través de la cual es posible ofrecer el servicio. Además, esta regulación puede incluso no resultar acertada por vulnerar uno de los límites que, conforme a la jurisprudencia, debe regir en materia de contenido del convenio colectivo. En efecto, aun teniendo las partes legitimación para negociar, según la jurisprudencia, las partes negociadoras solamente pueden determinar un ámbito que sea acorde con la naturaleza de las cosas (*vid.* STS 4ª, de 14 de marzo de 2007, nº rec. 158/2005). Lo que significa que debe ser un ámbito no arbitrario, sino objetivamente razonable, en el sentido de que no puede incluir a empresas o subsectores con intereses claramente diferenciados (*vid.* STS 4ª, de 16 de noviembre de 2002, nº rec. 1218/2001). Ello obedece a que sólo partiendo de cierta homogeneidad podrá establecerse una regulación uniforme de condiciones de trabajo (*vid.* STS 4ª, de 19 de diciembre de 1995, nº rec. 34/1995; STS 4ª, de 8 de junio de 2005, nº rec. 100/2004; STS 4ª, de 21 de septiembre de 2006, nº rec. 27/2005). Y a la luz de todo ello, parece claro que el acuerdo en cuestión, en el punto objeto de análisis, afecta a dos ámbitos claramente diferenciados, a saber, a la hostelería y al transporte.

El problema en la calificación jurídica del trabajo prestado por medio de plataformas digitales se agrava, más aún si cabe, teniendo en cuenta que el mismo se confunde, con frecuencia, con el trabajo colaborativo, propio de la denominada economía colaborativa, teniendo en cuenta, como se verá, que no existe un concepto legal relativo a esta última (*infra* 2). Es más, la propia OIT, en la ya mencionado 5ª Nota Informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, ha llegado a incurrir en el error de relacionar el trabajo colaborativo con el trabajo a través

de plataformas digitales, sin considerar como tal también al trabajo a pedido a través de aplicaciones («*work on demand* vía *apps*»), cuando, en realidad, cabe preguntarse acerca de si ambas formas de trabajo digital podrían subsumirse en el concepto de economía colaborativa y conforme a qué condiciones. Precisamente, es en este punto donde cobra especial importancia la necesidad de abordar el concepto y alcance de la economía colaborativa. Pero antes de profundizar en esas cuestiones, resulta de interés referirse a los aspectos positivos que resalta la referida 5ª Nota Informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo sobre el trabajo colaborativo, así como a las inquietudes que detecta respecto al trabajo en plataformas. No en vano, tales aspectos positivos e inquietudes solamente podrán esclarecerse a la luz de lo que se entienda por economía colaborativa. Así, respecto a los aspectos positivos, se señala que:

Muchos gobiernos y legisladores de países desarrollados y en desarrollo han adoptado este tipo de trabajo como fuente potencial de buenos empleos, con efectos indirectos beneficiosos sobre los sectores afines (...). Además, el trabajo colaborativo proporciona flexibilidad a los trabajadores ya que pueden elegir cuándo, dónde y cómo quieren trabajar, así como qué tareas quieren desempeñar (...). En consecuencia, los trabajadores con discapacidades o responsabilidades familiares, así como los residentes en zonas rurales o económicamente deprimidas, tienen una alta representación entre los trabajadores colaborativos (...).

Y en lo que se refiere a las inquietudes que genera el trabajo colaborativo, se afirma que:

Hay una serie de inquietudes relacionadas con la poca claridad de la situación en el empleo, el trato injusto, los bajos ingresos, los impagos, la falta de protección social y la falta de voz de los trabajadores (...). La mayoría de las plataformas no aplican al trabajo realizado las normas de protección de los empleados que establece la legislación laboral, puesto que los trabajadores suelen ser contratados como contratistas independientes. Aunque algunos de estos trabajadores pueden ser trabajadores por cuenta propia legítimos, en otros casos pueden haber sido clasificados incorrectamente en esta categoría para evitar las obligaciones de la legislación laboral (...).

Fruto de este tipo de inquietudes, en el ámbito de la Unión Europea, el 26 de marzo de 2019 se aprobó la Decisión (UE) 2019/540 de la Comisión, relativa a la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «#NewRightsNow — Reforzar los derechos de los trabajadores “uberizados”» (DOUE de 2 de abril de 2019, L). Así, al referirse a los objetivos de la propuesta de esta iniciativa ciudadana se establece lo siguiente:

Pretendemos que las plataformas digitales tengan la obligación de abonar unos ingresos mínimos garantizados a los trabajadores «por cuenta propia» que trabajan para ellos habitualmente. Esta medida de justicia social garantizaría y estabilizaría sus ingresos y, en concreto, frenaría la inseguridad laboral. De manera más general, queremos reforzar los derechos sociales de los trabajadores «uberizados».

3. El concepto de economía colaborativa

Como se ha adelantado, actualmente no existe una definición legal de economía colaborativa. No obstante, de las definiciones que se han ido creando en el seno de la Unión Europea, es posible extraer una serie de conclusiones que resultan de gran importancia de cara a determinar cuándo o en qué condiciones las plataformas digitales pueden considerarse economía colaborativa, en la medida en que, como se verá, las plataformas digitales, como clara manifestación de las TIC y de la digitalización de las sociedades, se vinculan estrechamente a la misma. En último término, no cabe olvidar que el objetivo principal de este estudio radica en defender la economía colaborativa como herramienta a utilizar por las Administraciones Públicas en el ámbito local para evitar la economía informal y generar así el empleo digno que posibilite el desarrollo de los municipios, evitando, con ello, el fenómeno de la despoblación.

De este modo, centrando la atención en el concepto de economía colaborativa, y, por tanto, del trabajo colaborativo, la Comisión Europea, en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 28 de octubre de 2015, «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas» [COM (2015) 550 final] la define como «un complejo sistema de servicios a la carta y utilización temporal de activos basado en el intercambio a través de plataformas en línea». Precisamente, a partir de dicha definición, la Comisión Europea se pronuncia en los siguientes términos:

La economía colaborativa da lugar a una mayor variedad donde elegir y a precios más bajos para los consumidores y brinda oportunidades de crecimiento a las empresas emergentes innovadoras y las empresas europeas existentes, tanto en sus países de origen como más allá de sus fronteras. Aumenta, además, el empleo y beneficia a los empleados, al permitir horarios más flexibles, que van desde microempleos no profesionales hasta el emprendimiento a tiempo parcial. Los recursos pueden utilizarse de manera más eficiente, con lo que aumentan la productividad y la sostenibilidad.

En segundo lugar, y con mayor detalle, la Comisión Europea, en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de junio de 2016, «Una agenda Europea para la economía colaborativa» [COM (2016) 356 final], establece que el término «economía colaborativa» 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; e 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.

Ahora bien, el Comité de las Regiones Europeo, en su Dictamen de 4 de diciembre de 2015 «La dimensión local y regional de la economía colaborativa», ha criticado que dicha definición se centra en los aspectos comerciales y de los consumidores de la economía colaborativa, y que deja de lado los planteamientos no comerciales y basados en una lógica social (cfr. apartado 2). En ese sentido, el Comité de las Regiones Europeo considera que (apartado 6):

La economía colaborativa podría dar lugar a una nueva identidad económica, la de la persona que no desea actuar sola y que, en vez de guiarse por el ansia de maximizar sus propios intereses materiales, acompaña su comportamiento económico de un compromiso con la comunidad, actúa en la esfera pública —política, económica y social— y entabla una relación con sus conciudadanos para velar por el interés común y general.

Además ello entronca con la categoría de economía colaborativa que denomina «economía de puesta en común», y, más concretamente, con la modalidad que denomina de «economía de puesta en común de los bienes de utilidad pública» o «*commoning economy*» para aquellas iniciativas de propiedad o gestión colectiva (cfr. apartado 9). De este modo, la clave se centra en compartir el valor creado entre todos los colaboradores inter-pares que han ayudado a generarlo (Plaza Angulo, Patiño-Rodríguez y Gómez-Álvarez Díaz, 2018, 41). Con otras palabras, desde esta perspectiva, la economía colaborativa consistiría en crear espacios de encuentro donde las personas con necesidades o intereses comunes realizan un intercambio de valor y/o colaboran para un objetivo común (Patiño Rodríguez, Gómez-Álvarez Díaz y Plaza-Angulo, 2017, 58-59), pudiéndose diferenciar con claridad la aportación específica que cada una de ellas realiza al valor creado y/o al objetivo común; aportación sin la cual sería imposible crear el valor y materializar el objetivo común pretendidos. En resumen, la suma de cada una de las aportaciones específicas, claramente diferenciables, es lo que haría posible que distintas personas constituyan una empresa, en sentido amplio, encuadrable en la economía colaborativa.

Precisamente, todo ello resulta coherente con la noción de «comportamiento prosocial no recíproco» que el Comité Económico y Social Europeo, pretende que la Comisión Europea incorpore en el concepto de economía colaborativa, al tiempo que «establezca una clara diferenciación del uso compartido no lucrativo y que provea un espacio de interacción para el consumo, la producción, la financiación y el conocimiento colaborativo»¹. A tales efectos, debe tenerse en cuenta que el Comité Económico y Social Europeo entiende por «comportamiento prosocial no recíproco», exactamente, «el acto y el proceso de distribuir lo que es nuestro con otros para su uso o el acto y el proceso de

¹ Dictamen del Comité Económico y Social, de 15 de diciembre de 2016, sobre la «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» (DOUE de 10 de marzo de 2017, C-75), apartado 3.4.

recibir o tomar alguna cosa de otros para nuestro uso»². Es decir, todo hace indicar que la idea de la no reciprocidad incide en el objetivo común buscado por las partes que interactúan, y que hace que sus pretensiones personales queden supeditadas al mismo, en la medida en que es así como solamente puede crearse valor. En ese sentido, parte de la doctrina científica habla de «economía colaborativa verdadera», entendiendo por tal la que está orientada al uso antes que a la propiedad del mismo, de forma y manera que no existe rivalidad entre los colaboradores y el valor generado entre todos es colectivo, tendiendo así a la construcción de la comunidad (Gómez-Álvarez Díaz y Morales Sánchez, 2018, 28-32).

En esa línea, el Comité de las Regiones Europeo entiende que la economía colaborativa puede, entre otros aspectos positivos, mejorar la calidad de vida, impulsar el crecimiento (en particular en las economías locales), reducir el impacto en el medio ambiente y generar nuevo empleo de calidad³. Pero, al mismo tiempo, también es consciente de los problemas y amenazas que puede conllevar una economía colaborativa mal gestionada, que, en realidad, poco tiene de colaborativa. De ahí su especial insistencia en las condiciones de empleo y trabajo de los trabajadores de la economía colaborativa. No en vano, afirma que «la economía colaborativa podría crear una nueva clase social, la colaborativa, que necesita garantías sociales y económicas»⁴. Y, en esa línea, el Comité Económico y Social Europeo ha afirmado que «aboga por analizar con mayor profundidad los modelos laborales de la economía colaborativa que entroncan con el comportamiento prosocial no recíproco»⁵.

De acuerdo con esta teorización o conceptualización de lo que debe entenderse por economía colaborativa se defiende como hipótesis que la colaboración público-privada en el ámbito local se inserta en dicho comportamiento prosocial no recíproco que caracteriza a la economía colaborativa, en tanto que a través de dicha colaboración se busca un bien común: la creación de empleo digno que mantenga vivos a los municipios, evitando su despoblación. En último término, como ha advertido la doctrina científica (Gómez-Álvarez Díaz y Morales Sánchez, 2018, 35):

Se trata de actividades de cooperación entre los agentes locales, puesto que debe existir una financiación inicial y una gestión democrática y transparente para su sostenibilidad, y que puede generar nuevos proyectos basados en la confianza y en el conocimiento de los participantes creados de la mano de la plataforma.

Además, ello se presenta como alternativa a la economía informal, con el objetivo de identificar las vías a través de las cuales poder encauzar dicha colaboración público-

² Dictamen, de 25 de mayo de 2016, sobre el tema «La economía colaborativa y la autorregulación» (DOUE de 19 de agosto de 2016, C-303), apartado 1.4.

³ Dictamen del Comité de las Regiones Europeo de 4 de diciembre de 2015: La dimensión local y regional de la economía colaborativa, apartado 13.

⁴ Dictamen del Comité de las Regiones Europeo de 4 de diciembre de 2015: La dimensión local y regional de la economía colaborativa, apartado 17.

⁵ Dictamen del Comité Económico y Social, de 15 de diciembre de 2016, sobre la «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», apartado 4.4.5.

privada en cuanto al fomento de la economía colaborativa en el ámbito local. Y ello porque toda fórmula que se aleje del concepto de economía colaborativa analizado supondrá una fórmula de falsa economía colaborativa. A todo ello se dedica el siguiente apartado.

4. La colaboración público-privada en el fomento de la economía colaborativa en el ámbito local como alternativa a la economía informal

Al hilo de la hipótesis planteada en el apartado anterior, *in fine*, y a los efectos de contrastarla, como punto de partida, cabe señalar que la Recomendación núm. 204 de la OIT, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, destaca dos aspectos de interés que dan lugar, necesariamente, a la colaboración pública privada. Por una parte, en el marco integrado de políticas que propone para facilitar la transición a la economía formal, se refiere expresamente al «acceso a la infraestructura y la tecnología» (artículo 11.1) y, más concretamente, al referirse a la transición de las micro y pequeñas unidades económicas a la economía formal, se refiere, en claro mandato a las Administraciones Públicas, a que se deberían «reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro y la duración del procedimiento y mejorando el acceso a los servicios, mediante, por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación» (artículo 25.a). Y, por otra parte, también en el marco integrado de políticas que propone para facilitar la transición a la economía formal, se refiere a «la promoción del emprendimiento, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria» (artículo 11.g). En suma, parece lógico concluir que el fomento de las TIC entre los autónomos y las cooperativas y otras entidades de la economía social contribuye a erradicar la economía informal, y, por tanto, a promover el empleo digno.

Partiendo de dicha premisa, a los efectos de este estudio, debe resaltarse la idoneidad del ámbito local en la promoción del empleo, a partir del presupuesto de la proximidad (Olarte Encabo, 2016, 269-284), con fundamento en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril de 1985, núm. 80), la política de cohesión territorial que trae causa de los objetivos prioritarios de la Unión Europea (cfr. artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea) y que se recoge en la Estrategia Europa 2020, y las implicaciones derivadas, principalmente, del Dictamen del Comité de las Regiones, de 29 de noviembre de 2012, relativo al desarrollo local participativo (DOUE de 19 de enero de 2013, C 17), y del Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la PESCA, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la

PESCA, y se deroga el Reglamento (CE) núm.1083/2006 del Consejo (DOUE de 20 de diciembre de 2013, L 347)⁶.

Además, las ayudas concedidas en materia de las TIC por parte de las Administraciones Públicas en el ámbito local, como política de empleo, para desarrollar y empoderar a los trabajadores autónomos y a las empresas de la Economía Social, en coherencia con lo señalado en la Recomendación núm. 204 de la OIT, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, resulta acorde a lo establecido por el artículo 107.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que pueden considerarse compatibles con el mercado interior, sin que quepa tacha alguna de vulneración de la competencia (Fita Ortega, 2017, 124-132), siempre y cuando se actúe conforme a las reglas fijadas por el Reglamento (UE) núm. 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DOUE de 26 de junio de 2014, L 187).

Por último, de cara a la colaboración público-privada, se considera que el trabajo autónomo y las cooperativas constituyen las fórmulas más idóneas para que las Administraciones Públicas puedan fomentar la economía colaborativa y, por medio de esta, proceder al desarrollo local. Con otras palabras, de lo que se trata es que mientras que las Administraciones Públicas incentiven la digitalización de las empresas, estas consigan mantenerse en la economía formal y generar empleo de calidad. De ese modo, la sinergia entre lo público y lo privado posibilita mantener un comportamiento prosocial no recíproco, consistente en posibilitar el desarrollo local. A modo de ejemplo, la digitalización, que en el ámbito local puede traducirse en distintas iniciativas relacionadas con las TIC, puede materializarse, como consecuencia de la colaboración público-privada, en la implementación de páginas web para los comerciantes, en la infraestructura necesaria para la venta de productos on line, en la creación de espacios preparados específicamente para el trabajo digital, como pueden ser los centros de teletrabajo, o de creación de plataformas digitales de intercambio o prestación de servicios, y en la oferta formativa y de asesoramiento que todo ello pueda requerir. A estos efectos, cabe recordar que el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (BOE de 16 de diciembre de 2017, núm. 305), por una parte, establece como objetivo instrumental del objetivo estructural-eje relativo a la formación, la necesidad de «ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas»; y, por otra parte, se refiere como objetivo instrumental del objetivo estructural-eje relativo al emprendimiento, a la necesidad de «promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la economía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía colaborativa».

⁶ Debe destacarse el Capítulo II del título III de dicho Reglamento, al referirse, expresamente, al Desarrollo local participativo (DLP) (cfr. artículos 32 a 35).

Precisamente, en ese sentido, puede citarse como ejemplo el canal de venta on line llamado Correos Market, que ha sido recientemente lanzado por el grupo estatal Correos, con el objetivo de crear oportunidades de negocio en el medio rural y luchar así contra la despoblación. De este modo, Correos entra de lleno en la venta on line, en la que se diferenciará como plataforma de productos exclusivamente españoles. Las compras de Correos Market no tendrán gastos de envío y contarán con un sello que garantice su elaboración artesanal, los controles de calidad y el fomento de materiales naturales y con denominación de origen. En concreto, los productos del nuevo canal de ventas se venderán en categorías como alimentación, bebidas, artesanía o cosmética. Los vendedores podrán adscribirse al proyecto desde la propia web, con la condición de haber creado, tratado y elaborado sus productos en España y cumplir unos criterios de buenas prácticas (De las Heras, 2019).

4.1. El trabajo autónomo como fórmula para encauzar la economía colaborativa

Centrando la atención en el trabajo autónomo, las ayudas en el sentido apuntado, y en los términos expresamente señalados por la Recomendación núm. 204 de la OIT, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, pueden resultar fundamentales para evitar la huida de la economía formal hacia la economía informal de muchos autónomos cuando no el cierre de los pequeños comercios. Más concretamente, este empoderamiento de los trabajadores autónomos, titulares de pequeños negocios, puede evitar o, por lo menos, aligerar, las incertidumbres ya referidas (*supra* 1) que se están produciendo en el ámbito de las plataformas digitales en torno a la calificación jurídica de la relación existente entre los prestadores de servicios y las empresas titulares de las plataformas.

La principal base jurídica para el fomento de las TIC entre los trabajadores autónomos la constituye la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA) (BOE de 12 de julio de 2007, núm. 166), hasta el punto que el fomento de las TIC entre los trabajadores autónomos constituye, al mismo tiempo, el propio fomento del trabajo autónomo. Así, el artículo 27 de la LETA, en su apartado primero, establece un claro mandato para los poderes públicos, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia. Y, a continuación, en su apartado segundo, se concreta que tales políticas deben materializarse, entre otras, en medidas dirigidas a «facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, de forma que se mejore la productividad del trabajo o servicio realizado», a «crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y profesionales en el marco del trabajo autónomo» y a «apoyar a los emprendedores en el ámbito de actividades innovadoras vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo, de nuevas tecnologías o de actividades de interés público, económico o social». Además, se considera que el fomento del trabajo autónomo constituye el punto de partida o germen para mejorar el potencial de crecimiento de las PYME. De ahí que facilitar el acceso de los autónomos a la financiación, a la investigación a la innovación y a las TIC contribuya directamente a liberar su potencial de crecimiento (Purcalla Bonilla, 2008, 86).

Por su parte, en el ámbito autonómico, debe destacarse, por lo novedoso que resulta a los efectos de considerar las TIC, y en particular las plataformas digitales, como una herramienta esencial para el fomento del trabajo autónomo, la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón (BOA de 12 de abril de 2019, núm. 72).

Así, en primer lugar, entre sus objetivos, se establece (artículo 5.2.c):

Favorecer la formación y reciclaje profesional que garanticen la adecuada y continua capacitación del trabajador autónomo en la actividad que desarrolle, así como en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, instalando las infraestructuras de conexión oportunas por todo el territorio.

En segundo lugar, se apuesta por el fomento de las plataformas tecnológicas (artículo 22), con distintas implicaciones y alcance. Así, por una parte se establece que:

La Administración de la Comunidad Autónoma promoverá la participación de personas trabajadoras y profesionales autónomas, así como de la microactividad a través de plataformas tecnológicas de intercambio que puedan tener un reflejo en el intercambio personal y económico-financiero en espacios públicos, en especial, aquellas basadas en software libre y código abierto.

Y en lo que se refiere estrictamente a la prestación de servicios, se dispone que:

Se fomentará el uso y difusión de plataformas tecnológicas para el trabajo autónomo y la actividad profesional al objeto de que estos puedan ampliar su dimensión, dotándose de unas herramientas que les permitan ofertar servicios y productos en las mejores condiciones de competitividad.

Y sin salir del ámbito de la prestación de servicios, resulta de gran interés para sostener una de las principales tesis de este estudio, la siguiente regulación, en tanto en cuanto que se vinculan las TIC al trabajo formal, al desarrollo local y a la supervivencia de los municipios alejados de las grandes ciudades:

Se dedicará especial atención a aquellas plataformas diseñadas para promover el trabajo en red en el mundo rural, a los efectos de mejorar la tasa de supervivencia de sus proyectos y de favorecer la vertebración del territorio en la Comunidad Autónoma.

De manera más modesta, en lo que a la regulación se refiere, también pueden destacarse otras normas autonómicas, como por ejemplo:

—La Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento (BOJA de 14 de mayo de 2018, núm. 91), que al contemplar los servicios de apoyo y consolidación del emprendimiento en primera y segunda oportunidad, sin perjuicio de la financiación prevista para los proyectos tecnológicos e innovadores (cfr. artículo 8.3.a), establece como medida que puede resultar de interés a los efectos aquí tratados, la

creación de un servicio de incubadoras de empresas, con la finalidad de poner a disposición de las personas emprendedoras infraestructuras e instrumentos activos para la implantación y consolidación de iniciativas empresariales, especialmente en sectores tecnológicos, innovadores y de rápido crecimiento (cfr. artículo 5.1.e). Ciertamente, el interés de dicha medida debe relacionarse con el conjunto de líneas y medidas de actuación que se prevé promueva el Consejo de Gobierno, para fomentar la cultura y la actividad emprendedora adaptadas al medio rural, con el objetivo de explotar las ventajas diferenciales que aportan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el medio rural, con la finalidad de disminuir la desigualdad de oportunidades (cfr. artículo 16.g).

—El Decreto 185/2017, de 7 de noviembre, por el que se establece un régimen de incentivos autonómicos a la inversión empresarial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 13 de noviembre de 2017), subvenciona en la modalidad de industria 4.0, en calidad de adquisición de activos inmateriales, las plataformas colaborativas (cfr. artículo 16.2.e).

—La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 7 de agosto de 2014, núm. 152), establece entre sus fines mejorar el acceso y la adaptación a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación entre los emprendedores y los trabajadores autónomos.

—La Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra (BON de 18 de marzo de 2013, núm. 53), entre los objetivos que considera para promocionar el autoempleo y consolidar la actividad autónoma, se refiere a la creación de un entorno económico, social y cultural que posibilite el desarrollo de iniciativas de autoempleo y diversificación empresarial, especialmente las que favorezcan una actividad innovadora, entre otros ámbitos, en el relativo a las nuevas tecnologías. Y a tal fin se señala que se promoverá la creación de redes sociales profesionales y territoriales que acompañen e impulsen en todo momento las iniciativas de autoempleo (cfr. artículo 7.2.d). Asimismo, como complemento de dicho objetivo, se establece el objetivo de facilitar el acceso y el uso de las nuevas tecnologías, prestando el asesoramiento técnico que resulte necesario (cfr. artículo 7.2.f), y el objetivo de facilitar el acceso a los procesos de innovación y desarrollo tecnológico y organizativo, que contribuyan al incremento de la productividad del trabajo o servicio prestado de forma autónoma (cfr. artículo 7.2.g).

—La Ley 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia (BORM de 10 de julio de 2013, núm. 158), contempla como uno de los objetivos del Plan de apoyo a los emprendedores contribuir a impulsar la creación de empresas y su crecimiento en actividades de base tecnológica en toda la Región de Murcia (cfr. artículo 27.3.e). A tal fin, se prevén como instrumentos para la innovación y el I+D+i, promover la capitalización de las empresas innovadoras y de base tecnológica a través de todos los sistemas financieros de apoyo posibles (cfr. artículo 36.2.b), impulsar la creación de empresas de base tecnológica mediante la utilización de la contratación

precomercial y la compra pública innovadora (cfr. artículo 36.2.e); y otorgar una valoración positiva a la condición de empresa innovadora y tecnológica en los procedimientos administrativos en que sea posible (cfr. artículo 36.2.f).

—La Ley 10/2013, de 21 de octubre, de La Rioja, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes (BOR de 25 de octubre de 2013, núm. 134), contempla entre las medidas de apoyo a la innovación, vía subvención, impulsar la creación de empresas de base tecnológica mediante la utilización de la contratación precomercial y la compra pública innovadora (cfr. artículo 20.e) y otorgar una valoración positiva a la condición de empresa innovadora y tecnológica en los procedimientos administrativos en que sea posible (cfr. artículo 20.f).

4.2. Las cooperativas como fórmula para encauzar la economía colaborativa

Respecto a las cooperativas como fórmula para encauzar la economía colaborativa, si bien la Recomendación núm. 204 de la OIT, de 12 de junio de 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, se refiere también a otras entidades de la Economía Social, la mención expresa que dicha recomendación realiza a las cooperativas, el hecho de que la Constitución se refiera expresamente en el artículo 129.2 a que los poderes públicos fomentarán las sociedades cooperativas y a la consideración expresa por parte de diversas instituciones de la Unión Europea de que las cooperativas se vinculan a la economía colaborativa, justifican un análisis más detenido de esta fórmula.

Al referirse a la conexión existente entre las cooperativas y la economía colaborativa, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen, de 21 de enero de 2014, sobre «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XX», propone el cooperativismo como una de las líneas de actuación que deben formar parte de una estrategia para un desarrollo ordenado del consumo colaborativo o participativo (apartado 5.2.i). En concreto, se señala que «el cooperativismo puede convertirse en el principal aliado del consumo colaborativo o participativo, en la medida en que conjugan y comparten principios y valores». Y se considera que «el movimiento cooperativo puede fortalecer las iniciativas, proactiva y reactivamente, albergando además en su tejido redes de consumo colaborativo o participativo que resulten simbióticos para sus objetivos respectivos» (Salcedo Aznal, 2011, 65-68). Como exponentes de todo ello se mencionan las cooperativas de consumo y las llamadas cooperativas de kilómetro cero.

El propio Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen, de 25 de mayo de 2016, sobre el tema «La economía colaborativa y la autorregulación», excluye del concepto de economía colaborativa a las cooperativas (apartado 6.7.a), y con ello parece contradecirse a sí mismo, en atención a lo dictaminado con anterioridad. Sin embargo, esa exclusión debe entenderse en sus justos términos, pues una cosa es la existencia de puntos de coincidencia a nivel de principios y valores entre el cooperativismo y la economía colaborativa, y otra, como se verá, que todas las cooperativas puedan ser consideradas en sí mismas, sin más, como una de las prácticas a través de las cuales se manifiesta la economía colaborativa (Alfonso Sánchez, 2016, 247).

Por su parte, el Comité de las Regiones Europeo, en su Dictamen, de 4 de diciembre de 2015, «La dimensión local y regional de la economía colaborativa», tras establecer que una parte de la economía colaborativa pertenece a la economía social (apartado 2, *in fine*), en la que se ubican las cooperativas, «anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a establecer incentivos para la economía colaborativa a fin de apoyar y aplicar los principios de la economía social (en particular en lo que se refiere a los principios de solidaridad, democracia y participación, así como a la cooperación con la comunidad local)» (apartado 23). En esa línea, en su Dictamen, de 7 de diciembre de 2016, «Economía colaborativa y plataformas en línea: una visión compartida de ciudades y regiones», «pide a los Estados miembros, los entes locales y regionales y la Comisión que promuevan soluciones innovadoras para los retos sociales y laborales que plantea la economía colaborativa», y, en especial, pone como ejemplo a las cooperativas, como organización que permite a los trabajadores acceder a una amplia gama de medidas de protección social (apartado 30).

En todo caso, la apuesta por las cooperativas también, al igual que se ha comentado para con los trabajadores autónomos, titulares de pequeños negocios, puede evitar o, por lo menos, aligerar, las incertidumbres ya referidas (*supra* 1) que se están produciendo en el ámbito de las plataformas digitales en torno a la calificación jurídica de la relación existente entre los prestadores de servicios y las empresas titulares de las plataformas. No en vano, las cooperativas constituyen un instrumento adecuado para crear espacios de encuentro donde las personas con necesidades o intereses comunes realizan un intercambio de valor y/o colaboran para un objetivo común. Ello concuerda, además, con el «comportamiento prosocial no recíproco», mencionado por el Comité Económico y Social Europeo, en la medida en que en las cooperativas existe un objetivo común, buscado por los socios, que hace que las pretensiones de cada uno de los ellos queden supeditadas al mismo. En último término, las cooperativas participan de la idea del contrato de sociedad, en el que existe una causa asociativa, frente a la mera causa cambiaria del contrato de trabajo y de los contratos de ejecución de obra y de arrendamiento de servicios. Es más, si se tiene en cuenta que en los trabajos digitales las plataformas y las apps resultan imprescindibles, pues sin las mismas los trabajadores no pueden prestar sus servicios, la fórmula cooperativa se presenta como alternativa con capacidad de aglutinar en su seno una doble función: por un lado, prestar un servicio a los socios, consistente en dirigir y gestionar las plataformas y apps; por otro lado, procurar empleo estable y de calidad a los socios que gracias a las plataformas y apps desempeñan su trabajo (Arrieta Idiákez, 2019, 245-246). Por tanto, cabría fomentar por parte de las Administraciones Públicas cooperativas tanto de trabajo asociado como de servicio, en materia de infraestructuras relacionadas con las TIC y formación vinculada a las mismas, sin descartar la regulación de una nueva fórmula de cooperativa, a saber, la cooperativa digital, que al carecer de sede física donde realizar el día a día en su actividad, aumenta las posibilidades de negocio también en los municipios más alejados de las grandes ciudades, dado que la cooperativa interactuará con sus clientes a través de la red (Gutiérrez Bengoechea y Sánchez-Archidona Hidalgo, 2016, 34-35).

5. A modo de conclusión

La implementación de las TIC por parte de las Administraciones Públicas resulta fundamental para el desarrollo local, en la medida en que puede evitar el fenómeno de despoblación de aquellos municipios más alejados de las grandes ciudades. Ahora bien, para que dicho desarrollo sea real y efectivo, la implementación de las TIC, cuando se vincula a políticas de empleo, debe velar por la calidad de dicho empleo, en términos de trabajo decente o digno. De lo contrario, la expansión de las TIC puede generar situaciones de economía informal, y, por tanto, de precariedad. Así lo demuestra la incertidumbre existente en el ámbito de las plataformas digitales respecto a la naturaleza de la relación de trabajo entre los prestadores de servicios y la empresa titular de la plataforma. Precisamente con el objetivo de evitar cualquier tipo de incertidumbre y de centrar la atención en los aspectos positivos que las TIC pueden suponer desde la perspectiva del empleo para el desarrollo local, la economía colaborativa se muestra como una herramienta de gran calado. Para ello es imprescindible apostar por la colaboración público-privada, pues la economía colaborativa requiere de un comportamiento prosocial no recíproco, entendido como la búsqueda de un bien común, es decir, que desborda los intereses particulares de las partes implicadas para centrarse en aquello que cada parte, individualmente considerada, no podría conseguir. En esos términos, el fomento de la economía colaborativa por parte de las Administraciones Públicas para combatir la economía irregular y el empleo precario que la misma genera, y lograr el empleo digno que conlleva un verdadero desarrollo local se traduce en la apuesta por fomentar el trabajo autónomo y las cooperativas. Un fomento que cuenta con suficiente base jurídica y que se traduce en la inversión y formación en TIC respecto a dichas instituciones privadas con el fin de lograr un fin mayor.

6. Bibliografía

- Alfonso Sánchez, Rosalía (2016), “Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Comparada*, 88, 231-258.
- Arrieta Idiakez, Francisco Javier (2019), “Las cooperativas digitales como cauce para el trabajo digital en el contexto de la economía colaborativa”, *Revista de Derecho Social*, 85, 233-250.
- Beltran de Heredia Ruiz, Ignasi (2018), “Economía de las plataformas (‘platform economy’) y contrato de trabajo”, Blog del autor, <https://ignasibeltran.com/2018/02/07/economia-de-las-plataformas-platform-economy-y-contrato-de-trabajo-ponencia/> (última consulta: 10 de junio de 2019).
- De las Heras, Iñaki (2019), “Correos crea su ‘Amazon’ contra la España vacía”, *Expansión*, 16 de mayo, <http://www.expansion.com/empresas/distribucion/2019/05/16/5cdd564a468aeb5798b458d.html> (última consulta: 10 de junio de 2019).

- Del Castillo, Alexandra (2014), “La inversión en TIC para el desarrollo local. Una mirada compuesta en torno a las Ciudades Digitales”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 12, 105-140.
- Eurocities (2019), “Smart Cities”, *Eurocities*, <http://www.eurocities.eu/eurocities/issues/smart-cities-issue> (última consulta: 10 de junio de 2019).
- Fita Ortega, Fernando (2017), “Los incentivos a la contratación y el empleo: el conflicto de intereses entre la protección a los desempleados y la tutela de la libre competencia”, en Cabeza Pereiro, Jaime (Dir.), *La gestión del cambio laboral en la empresa*, Cizur Menor, Aranzadi – Thomson Reuters, 117-133.
- Gómez-Álvarez Díaz, Rosario y Morales Sánchez, Rafael (2018), “Principios ontológicos de la economía colaborativa verdadera”, en Gómez-Álvarez Díaz, Rosario, Patiño Rodríguez, David y Plaza Angulo, Juan José (Dir.), *Economía colaborativa... ¿De verdad?*, Murcia, Ediciones Laborum, 15-42.
- Gutiérrez Bengoechea, Miguel y Sánchez-Archidona Hidalgo, Guillermo (2016), *Aspectos tributarios de las cooperativas y sociedades laborales* Granada, Comares.
- Heras, Jorge (2018), “Trabajo destapa 326 falsos autónomos de Glovo en Zaragoza”, *El Periódico de Aragón*, 15 de julio, https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/temadia/trabajo-destapa-326-falsos-autonomos-glovo-zaragoza_1297388.html (última consulta: 10 de junio de 2019).
- López Rodríguez, Josune (2017), “Trabajo informal y protección social”, *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, vol. 1, 3, 61-79.
- Mercader Uguina, Jesús R. (2017), *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y robótica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- OIT (2002), *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra.
- OIT (2017), *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra.
- Olarte Encabo, Sofía (2016), “Políticas locales de empleo”, en Monereo Pérez, J.L., Fernández Bernat, Juan Antonio y López Insua, Belén del Mar (Dir. y Coords.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor, Aranzadi – Thomson Reuters, 269-284.
- Ontiveros, Emilio y Vizcaíno, Diego (2017), “Smart Cities. Una aproximación multidisciplinar”, *TELOS: Revista de Pensamiento sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, 105, 45-48.
- Patiño Rodríguez, David Gómez-Álvarez Díaz, Rosario y Plaza-Angulo, Juan José (2017), “Caracterización económica y cuantificación de la economía colaborativa”, en Rodríguez-Piñero Royo, Miguel y Hernández Bejarano, Macarena (Dir.), *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*, Albacete, Bomarzo, 51-101.

- Perone, Gian Carlo (2007), “Economía Informal, Trabajo Sumergido y Derecho del Trabajo”, *Revista Gaceta Laboral*, vol. 13, 2, 149-175.
- Plaza Angulo, Juan José, Patiño-Rodríguez, David y Gómez-Álvarez Díaz, Rosario (2018), “Nuevo contexto para el trabajo: economía de plataformas y liberalismo económico”, en Todolí Signes, Adrián. y Hernández Bejarano, Macarena. (Dir.), *Trabajo en Plataformas Digitales: innovación, Derecho y mercado*, Cizur Menor, Aranzadi – Thomson Reuters, 37-62.
- Purcalla Bonilla, Miguel Ángel (2008), “El fomento del empleo del trabajo autónomo”, *Civitas: Revista Española de Derecho del Trabajo*, 137, 73-114.
- Rojo Torrecilla, Eduardo (2015), “Uber (Uberpop): ¿Relación laboral entre la empresa y los conductores? ¿Economía colaborativa? Notas para un posible caso práctico del próximo curso académico (y II)”, *Blog del autor*, http://www.eduardorojotorrecilla.es/2015/08/uber-uberpop-relacion-laboral-entre-la_31.html (última consulta: 10 de junio de 2019).
- Rojo Torrecilla, Eduardo (2017), “El caso Deliveroo Valencia. Importa la realidad (trabajo asalariado), no el nombre (trabajo autónomo). Notas y análisis del Acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Blog del autor*, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2017/12/el-caso-deliveroo-valencia-importa-la.html> (última consulta: 10 de junio de 2019).
- Salcedo Aznal, Alejandro (2011), “Cooperativismo 3.0”, en *100 años de cooperativismo de consumidores. Preparando el futuro: consumidores 3.0*, UNCCUE, 65-68.
- Schaffers, Hans, Komninos, Nicos, Pallot, Marc, Trousse, Brigitte., Nilsson, Michael y Oliveira, Álvaro (2011), “Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation”, en Domingue, J. *et al.* (Eds.), *The Future Internet. Future Internet Assembly 2011: Achievements and Technological Promises*, London, Springer, 431-446.
- Sempere Navarro, Antonio Vicente (2019), *Jurisprudencia relevante sobre trabajo autónomo y su protección social*, Conferencia de clausura del I Congreso Internacional sobre Trabajo Autónomo, celebrado en la Universidad Miguél Hernández (Elche), los días 9 y 10 de mayo de 2019.
- Sierra Benítez, Esperanza Macarena (2017), “Los conductores de UberPop y UberX: ¿trabajadores asalariados, autónomos, emprendedores, cooperativistas o qué?”, en Mella Méndez, Lourdes (Dir.), *Los actuales cambios sociales y laborales: nuevos retos para el mundo del trabajo. Cambios tecnológicos y nuevos retos para el mundo del trabajo (Portugal, España, Colombia, Italia, Francia)*, Berna, Peter Lang, vol. 1, 229-259.
- Todolí Signes, Adrián (2015), “El impacto de la «Uber Economy» en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo”, *IUSLabor*, 2015, 3,
- Todolí Signes, Adrián (2017), “Comentario a la Resolución de la Inspección de Trabajo sobre Deliveroo: son laborales y no autónomos”, *Blog del autor*,

<https://adriantodoli.com/2017/12/18/comentario-a-la-resolucion-de-la-inspeccion-de-trabajo-sobre-delivero-son-laborales-y-no-autonomos/> (última consulta: 10 de junio de 2019).