

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios de paquetería transfronterizos

[COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Parlamento Europeo, 9.6.2016 Consejo de la Unión Europea, 21.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 285 final — 2016/0149 (COD)]
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/0/8

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Distintos estudios encargados por la Comisión han demostrado que las tarifas de los servicios de paquetería transfronterizos son, en ocasiones, sobre todo para los particulares y las pymes, de tres a cinco veces más altas que las correspondientes a los envíos nacionales, y que esas diferencias no pueden explicarse por los costes de mano de obra o de otro tipo en el país de destino. En consecuencia, los consumidores y los minoristas de comercio electrónico no pueden aprovechar plenamente las oportunidades del mercado único.

1.2. El CESE reconoce que es indispensable que la Comisión adopte nuevas medidas para que todos los minoristas en línea y los consumidores, en particular las personas físicas y las pymes de las zonas remotas, puedan por fin beneficiarse de unos servicios de paquetería transfronterizos accesibles, de alta calidad y a precios accesibles.

1.3. La Comisión se propone combatir las tarifas excesivas con el Reglamento sujeto a examen, que sin embargo solo se aplicará a los proveedores del servicio universal que presten servicios de paquetería.

1.4. El CESE teme que las medidas preconizadas por este Reglamento, en particular la transparencia de las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia y la evaluación de la asequibilidad de las tarifas, cuya necesidad es incuestionable, resulten insuficientes sin medidas complementarias e inciten apenas a los servicios de paquetería transfronterizos a aplicar unas tarifas razonables.

1.5. El CESE lamenta que la Comisión aplase hasta finales de 2018 la adopción de posibles medidas más vinculantes, a la espera de ver si la situación mejora de aquí a entonces. No obstante, la Comisión no aporta indicación alguna sobre sus intenciones futuras si no se materializa la mejora esperada.

1.6. El CESE pide a la Comisión que, igual que hizo con los precios de itinerancia de la telefonía móvil, dirija, al menos, un último y apremiante llamamiento a todos los servicios de paquetería transfronterizos para que bajen sus tarifas, y anuncie desde ahora que, de no ser así, intervendrá mediante una reglamentación y el establecimiento de un límite máximo de las tarifas.

1.7. Por lo que respecta a la evaluación de la asequibilidad de los precios, hace años que el CESE pide que se aclare el concepto de asequibilidad de los servicios de interés económico general y se introduzcan medidas legislativas que obliguen a los Estados miembros a elaborar indicadores para determinar tal asequibilidad. Estima, por consiguiente, que las disposiciones del Reglamento constituyen un primer paso en la dirección adecuada, teniendo presente que dicha evaluación deberá ir seguida, si procede, de las medidas pertinentes.

2. Los servicios de paquetería en el marco del comercio electrónico

2.1. La entrega física de pedidos realizados en línea es uno de los elementos clave para el crecimiento del comercio electrónico. En la Unión Europea, el comercio electrónico se desarrolla con mucha más lentitud a escala transnacional que nacional. Así, en 2014, y con porcentajes muy variables dependiendo de los Estados miembros, solo el 15 % de los consumidores efectuaron compras en línea a otros Estados miembros, frente a un 44 % que lo hicieron en su propio país.

2.2. Las tarifas, la calidad y los procedimientos de entrega física de los productos pedidos en línea, y las condiciones para una posible devolución del paquete son algunos de los factores que influyen en la decisión de un consumidor de efectuar un pedido en línea. Así pues, la satisfacción de un comprador en línea depende en parte de su experiencia de entrega. La disponibilidad de soluciones de entrega asequibles y eficientes reviste especial importancia para las pymes, las microempresas y los consumidores privados de las zonas remotas o periféricas.

2.3. La entrega de paquetes con un peso máximo de 31,5 kg es, en muchos Estados miembros, un servicio en plena expansión. Muchos operadores han encontrado soluciones para responder mejor a las expectativas de sus clientes, en particular mediante una serie de servicios complementarios como: envío ordinario o diferido, urgente o en el día, seguimiento de los envíos, comprobante de entrega, elección del lugar de entrega, puntos de recogida, servicios automáticos de recogida, certificado, valor declarado, etc., mientras que los envíos postales de menos de 2 kg, que se estiman en el 80 % de los envíos generados por el comercio electrónico, suelen considerarse «pequeños paquetes» que forman parte integrante del correo postal.

2.4. La entrega de paquetes de hasta 10 kg, y en algunos casos hasta 20 kg, está amparada por una obligación de servicio universal, con arreglo a la cual los Estados miembros deben velar por que exista, en todos los puntos de su territorio y a precios asequibles para todos los usuarios, un servicio básico nacional y transfronterizo.

2.5. El mercado del comercio electrónico presenta grandes divergencias. Con frecuencia, está dominado por algunos grandes vendedores en línea que generan cada día gran número de paquetes y, por ello, están bien armados para negociar las tarifas y las condiciones de envío con los operadores de servicios de paquetería, que se ven presionados a conceder tarifas «negociadas» muy ventajosas y unas condiciones de entrega específicas. Normalmente, esos vendedores en línea asumen los gastos de entrega de los paquetes, incluso transfronterizos. Solo algunos grandes distribuidores de paquetes pueden competir en este mercado «negociado», tanto nacional como transfronterizo, y, en este último ámbito, deben tener además acceso a una red de distribución internacional.

2.6. Ahora bien, en la actualidad no existen estas oportunidades ni para las compras en línea transfronterizas de menor volumen u ocasionales ni para los expedidores individuales, incluidas numerosas pymes; los servicios de paquetería no se benefician de tarifas negociadas y solo tienen acceso a una red de distribución internacional a precios elevados, hasta tal punto que el consumidor final debe pagar a menudo precios de entrega excesivos. En estos casos, las tarifas de entrega transfronteriza pueden ser de tres a cinco veces más altas que las del servicio equivalente en el mercado nacional ⁽¹⁾, sin que estas diferencias puedan explicarse en términos de mano de obra u otros costes en el país de destino. En el análisis de impacto [SWD(2016) 166 final] de la Comisión, se documentan ejemplos de precios excesivos y diferencias importantes en las relaciones bidireccionales entre distintos Estados miembros.

2.7. La Comisión lleva años preocupándose por este problema y ha elaborado distintas comunicaciones al respecto:

- COM(2011) 942 final: Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea,
- COM(2012) 698 final: Libro Verde — Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE,

⁽¹⁾ Copenhague Economics, «E-commerce and delivery»; Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE [COM(2012) 698 final].

- COM(2013) 886 final: Hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes. Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea, y
- COM(2015) 192 final: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa.

2.8. Su intención era elaborar soluciones que pudieran responder mejor a las expectativas de los consumidores.

2.9. Como estas iniciativas solo tuvieron un relativo éxito, la Comisión se vio obligada a presentar el Reglamento sujeto a examen respaldado por un documento de acompañamiento [SWD(2016) 167 final], un anexo [COM(2016) 285 final] y un voluminoso estudio de impacto de 289 páginas [SWD(2016) 166 final].

3. Contenido de la propuesta de Reglamento

3.1. La mejora de los servicios de paquetería transfronterizos es una de las medidas previstas por la «Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa», encaminada a fomentar el acceso de los consumidores y las empresas a los bienes y servicios digitales en toda la Unión.

3.2. Las medidas propuestas tienen que ver con:

- la mejora del funcionamiento de los mercados, por una parte, reforzando la eficacia y la coherencia de la supervisión reglamentaria de los mercados de paquetería y, por otra, fomentando la competencia entre los servicios de paquetería transfronterizos,
- el aumento de la transparencia de las tarifas y las tasas terminales para reducir, por una parte, las diferencias de precio injustificadas y, por otra, las tarifas abonadas por los particulares y las pequeñas empresas, en especial en zonas remotas,
- la evaluación, por parte de la autoridad nacional de reglamentación, de la asequibilidad de las tarifas de entrega, y
- el acceso transparente y no discriminatorio a los servicios y la infraestructura necesarios para la prestación de servicios de paquetería transfronterizos.

4. Observaciones generales

4.1. Dado que las distintas iniciativas de la Comisión, entre otras el Libro Verde de 2012 «Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE» y la Hoja de ruta de 2013 «para la realización del mercado único de la entrega de paquetes — Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea»⁽²⁾, han tenido muy poco éxito en cuanto a las tarifas transfronterizas, se ha hecho indispensable que la Comisión adopte nuevas medidas para que todos los minoristas en línea y los consumidores, en particular las personas físicas y las pymes en las zonas remotas, puedan beneficiarse por fin de unos servicios de paquetería transfronterizos que sean accesibles, de alta calidad y a precios asequibles.

4.2. Según el estudio de la Universidad Saint-Louis de Bruselas, los precios públicos de las entregas de paquetes pagados por los particulares y las pequeñas empresas son casi cinco veces más altos que los de los envíos nacionales, mientras que el estudio de Copenhague Economics pone de manifiesto que los precios de los demás operadores son de tres a cinco veces más altos que las tarifas nacionales, sin que esas diferencias puedan explicarse por los costes de mano de obra u otros costes en el país de destino.

4.3. El CESE observa, por tanto, que los precios facturados a los particulares y a las pequeñas empresas son excesivos cualquiera que sea el servicio de paquetería. La Comisión se propone atajar este problema encargando a la autoridad nacional de reglamentación que evalúe la asequibilidad de las tarifas de entrega transfronteriza.

4.4. El CESE está de acuerdo en que, para no perder más tiempo, la Comisión recurra a un Reglamento. No obstante, teme que las medidas preconizadas por este Reglamento resulten poco eficaces. Limitarse a introducir transparencia en las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia y una evaluación de la asequibilidad de las tarifas, cuya necesidad es incuestionable, sin medidas complementarias, puede no incitar realmente a los proveedores de servicios de paquetería afectados a aplicar unas tarifas razonables.

⁽²⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 51.

4.5. El CESE lamenta que la Comisión aplase hasta finales de 2018 la adopción de posibles medidas más vinculantes, a la espera de un informe de evaluación sobre la aplicación del Reglamento sujeto a examen. En dicho informe, la Comisión pretende evaluar si la asequibilidad de los servicios de paquetería transfronterizos ha mejorado y si el acceso transfronterizo al por mayor se concede de forma transparente y no discriminatoria a los proveedores de servicios universales que prestan servicios de paquetería. No obstante, la Comisión no aporta indicación alguna sobre sus intenciones futuras si no se materializan la mejora y el acceso no discriminatorio citados.

4.6. El CESE habría preferido que la Comisión, igual que hizo con los precios de itinerancia de la telefonía móvil, dirigiera, al menos, un último y apremiante llamamiento a todos los servicios de paquetería transfronterizos para que bajen sus tarifas, y anunciara desde ahora que, de no ser así, intervendrá mediante una reglamentación y el establecimiento de un límite máximo de las tarifas.

4.7. Además, las propuestas del Reglamento relativas a la transparencia de las tarifas y las tasas terminales, la publicación de una oferta de referencia, la evaluación de la asequibilidad de las tarifas y el acceso transfronterizo transparente y no discriminatorio solo se aplican a los proveedores de servicios universales que prestan servicios de paquetería.

4.8. Ahora bien, en el mercado total de la paquetería, la parte de los proveedores de servicios universales oscila entre el 10 % (Bulgaria, España, Reino Unido e Italia) y el 25 % (República Checa, Dinamarca, Francia y Estonia), mientras que solo un pequeño porcentaje (del 5 % al 10 %) de los paquetes están cubiertos por las obligaciones de servicio universal. De ello se desprende que el Reglamento sujeto a examen solo aborda una parte marginal del mercado, la cual es sin embargo esencial para los consumidores y las pymes en las zonas remotas que no disponen de otras alternativas.

4.9. Por lo que respecta a la evaluación de la asequibilidad de los precios, hace años que el CESE pide que se aclare el concepto de asequibilidad de los servicios de interés económico general y se introduzcan medidas legislativas que obliguen a los Estados miembros a elaborar indicadores para determinar tal asequibilidad⁽³⁾. Estima, por consiguiente, que las disposiciones del Reglamento constituyen un primer paso en la dirección adecuada, teniendo presente que dicha evaluación deberá ir seguida, si procede, de las medidas pertinentes.

4.10. No obstante, la evaluación prevista por el Reglamento sujeto a examen se limitará a las tarifas de las categorías de envíos enumeradas en la lista pública de tarifas transfronterizas prevista en el anexo al Reglamento, es decir, los paquetes de 0,5, 1, 2 o 5 kg (con o sin seguimiento y localización). El CESE estima que dicha evaluación debería ampliarse a los paquetes de 10, 15 y 20 kg, también con vistas a una posible reglamentación futura de las tarifas de los servicios transfronterizos de paquetería.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 24.