



Bruselas, 25.5.2016
COM(2016) 320 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Un enfoque global dirigido a estimular el comercio electrónico transfronterizo para las
empresas y los ciudadanos europeos**

{SWD(2016) 163 final}

1 Contexto

La presente Comunicación contiene un amplio paquete de medidas relativas al comercio electrónico a través del cual la Comisión pretende conseguir que se eliminen rápidamente los obstáculos a la actividad transfronteriza en línea en Europa. Es una condición insoslayable para el funcionamiento pleno del mercado único digital y ayudará a garantizar que los consumidores y las empresas obtengan más valor añadido y mayores posibilidades de elección de bienes y servicios en línea, proporcionando al mismo tiempo a las empresas, en particular a las de nueva creación, nuevas oportunidades para desarrollarse en toda Europa. El presente paquete de medidas responde, por una parte, a la invitación del Consejo Europeo¹ para que se tomaran medidas destinadas a eliminar los obstáculos que aún dificultan la libre circulación de los bienes y servicios vendidos en línea y acabar con las discriminaciones injustificadas por motivos de localización geográfica y, por otra, a la petición del Parlamento Europeo² a la Comisión para que eliminaran las barreras que afectan al comercio electrónico a fin de constituir un verdadero mercado del comercio electrónico transfronterizo en Europa.

El comercio electrónico como motor del crecimiento

El valor del comercio electrónico minorista en la UE creció un 13,7 % entre 2013 y 2014 hasta alcanzar un total de 370 000 millones EUR aproximadamente³. La tasa media de crecimiento anual registrada en el período 2000-2014 fue del 22 %⁴. El volumen de negocio del comercio electrónico en porcentaje del volumen de negocio total del sector del comercio minorista se elevó al 8 % en 2015⁵, lo que demuestra que el dinamismo de esta forma de comercio y su contribución al crecimiento económico de la UE debe mantenerse.

En su Estrategia para el Mercado Único Digital⁶, la Comisión señaló una serie de ámbitos en los que era necesario actuar de inmediato para derribar las barreras a la actividad transfronteriza en línea y definir un marco de comercio electrónico adecuado. Una de las medidas clave es impedir que los consumidores y las empresas que pretenden adquirir bienes y servicios en línea en la UE reciban un trato diferente injustificado. Esta discriminación puede consistir en restricciones basadas en la nacionalidad, la residencia o la ubicación geográfica, que son restricciones contrarias a los principios básicos de la UE. Del mismo modo, en su Estrategia sobre el mercado único⁷, en el marco de sus esfuerzos más generales en pro de un mercado único más justo, la Comisión anunció su intención de combatir cualquier forma de trato discriminatorio injustificado contra compradores establecidos en diferentes Estados miembros, con independencia de que se dé en las ventas directas o a través de canales de distribución, y sin importar el modo en que tenga lugar o la tecnología utilizada.

Evitar la discriminación no es la única solución para eliminar los obstáculos al comercio electrónico transfronterizo. Esta es la razón por la que la Estrategia para el Mercado Único Digital también destacó la necesidad de aumentar la confianza de los consumidores en las transacciones transfronterizas en línea, garantizando una mejor aplicación de las normas vigentes y la disponibilidad de servicios transfronterizos de paquetería asequibles y de alta calidad. La Estrategia también insistió en la necesidad de reducir los costes de transacción y otras cargas derivadas de las diferencias en

¹ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0//ES>

³ Todas las cifras proceden de: «European B2C E-commerce Report 2015». *E-commerce Europe*, a excepción de Bulgaria, Chipre, Croacia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovenia y Eslovaquia, sobre los cuales no se dispone de datos. <http://www.ecommerce-europe.eu>, p.29.

⁴ Duch-Brown, N. y B. Martens (2015), «The European Digital Single Market: Its Role in Economic Activity in the EU». *JRC/IPTS Digital Economy Working Paper 2015/17*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/JRC98723.pdf>.

⁵ Eurostat, Encuesta comunitaria sobre el uso de las TIC por las empresas (referida a empresas con un mínimo de diez asalariados). La cifra se refiere a la categoría 10_G47 de la NACE (Rev. 2): Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas. En el conjunto de la economía de las empresas (excluido el sector financiero), el volumen de negocio del comercio electrónico representaba el 17 % del volumen de negocio total en 2015.

⁶ COM(2015) 192 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

materia de Derecho contractual entre los Estados miembros y de reducir las cargas administrativas relacionadas con el IVA. Los trabajos de recopilación de información de la Comisión⁸ confirmaron que estas son las principales cuestiones que hay que abordar.

La presente Comunicación presenta un paquete de medidas que contiene cuatro propuestas clave de la Estrategia para el Mercado Único Digital, a fin de fomentar el potencial del comercio electrónico transfronterizo en Europa:

- una propuesta legislativa para abordar el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación basada en la nacionalidad, el lugar de residencia o el lugar de establecimiento dentro del mercado único;
- una propuesta legislativa de revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores;
- una propuesta legislativa (reglamento) con medidas en el sector de la paquetería;
- Guía para la implementación/aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

La Comunicación explica de qué forma estas cuatro propuestas se relacionan y se complementan entre sí y también cómo se relacionan con las demás propuestas de la Estrategia con importantes beneficios para el comercio electrónico, a saber:

- las dos propuestas legislativas relativas al suministro de contenidos digitales y a la compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes, que la Comisión ya adoptó en diciembre de 2015;
- las futuras propuestas de simplificación del IVA, cuya adopción está prevista para el otoño de 2016.

Junto con la normativa vigente, por ejemplo la Directiva sobre comercio electrónico⁹, la legislación en materia de protección de los consumidores y de comercialización, en particular la Directiva relativa a los derechos de los consumidores¹⁰, el marco en materia de protección de datos recientemente reformado y el Derecho de la competencia, estas propuestas, una vez adoptadas, instaurarán un marco global para liberar el potencial del comercio electrónico en Europa en beneficio de los consumidores y las empresas.

Paralelamente a la adopción del paquete de medidas relativas al comercio electrónico, la Comisión también presentará una comunicación sobre los resultados de su evaluación exhaustiva de la función de las plataformas y los intermediarios en línea, así como su propuesta de revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual. Por lo que respecta a la primera, las plataformas en línea han modificado radicalmente la economía digital en los dos últimos decenios y desempeñan un papel importante en las cadenas de valor digitales que sustentan el comercio electrónico en la UE. Con el fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el comercio electrónico, la UE debe crear el mejor entorno empresarial posible para los vendedores en línea, así como para los mercados en línea del comercio electrónico, de los que muchos vendedores en línea dependen. En su Comunicación sobre las plataformas, la Comisión presenta su evaluación y orientación estratégica para apoyar el desarrollo de las plataformas en línea en Europa.

⁸ SWD(2016) 70 final: «Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European digital single market»: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf. Informe sobre la consulta pública: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>.

⁹ Directiva 2000/31/CE.

¹⁰ Directiva 2011/83/UE.

La propuesta de revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual tiene por objeto modernizar las normas, de modo que reflejen la evolución del mercado, el consumo y la tecnología. La propuesta se centra en el ámbito de aplicación de esta Directiva y en la naturaleza de las normas aplicables a todos los agentes del mercado, especialmente las relativas a la promoción de obras europeas, la protección de menores, la lucha contra la incitación al odio y las normas en materia de publicidad.

2 Un planteamiento global e integrado para estimular el comercio electrónico

El mercado europeo del comercio electrónico aún no ha desarrollado todo su potencial en términos de contribución al crecimiento y nuevas fuentes de empleo. Existen obstáculos y normas fragmentadas que disuaden a las empresas de participar en transacciones transfronterizas e impiden que los consumidores se beneficien de las ofertas más competitivas y de toda la gama de ofertas en línea.

El potencial de crecimiento del comercio electrónico sigue sin aprovecharse

En 2015, solo el 9 % de las empresas de la UE en el sector del comercio minorista vendió en línea a consumidores de otros Estados miembros, mientras que el 24 % lo hizo en su propio país¹¹. En el conjunto de la economía, solo el 19 % de las pymes vende en línea (frente al 43 % de las grandes empresas) y solo el 8 % de las pymes vende en línea a otros países de la UE (frente al 23 % de las grandes empresas)¹². En 2015, solo un 16 % de los consumidores compró en línea en otro país de la UE, mientras que el 47 % lo hizo en su propio país¹³. La cuota del comercio electrónico en el total del sector minorista sigue siendo menor en Europa que en los Estados Unidos: en 2015, la cuota del comercio electrónico en el total del sector minorista de la UE representaba en torno a dos tercios de la de los Estados Unidos¹⁴.

Mediante las diversas medidas de la Estrategia para el Mercado Único Digital presentadas más arriba, la Comisión adopta un planteamiento global para abordar los diferentes aspectos de los obstáculos que impiden el florecimiento del comercio electrónico transfronterizo, teniendo también en cuenta las necesidades de las pymes, que constituyen la mayor parte de la economía de la UE y se están quedando a la zaga en el desafío digital. A fin de crear las condiciones adecuadas para que prospere el comercio electrónico, es preciso:

- proporcionar a los consumidores y las empresas (especialmente las empresas incipientes y las pymes) un mejor acceso a los bienes y servicios que se ofrecen en línea en toda Europa;
- instaurar un clima de confianza para los consumidores y ofrecer una mayor seguridad a las empresas, con normas claras y menos fragmentadas para las ventas en línea de bienes y el suministro de contenidos digitales;
- reducir los costes de transacción y la carga administrativa para las empresas en sus transacciones en línea transfronterizas.

¹¹ Eurostat, Encuesta comunitaria sobre el uso de las TIC por las empresas (referida a empresas con un mínimo de diez asalariados). La cifra se refiere a la categoría 10_G47 de la NACE (Rev. 2): Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas.

¹² Eurostat, Encuesta comunitaria sobre el uso de las TIC por las empresas (referida a empresas con un mínimo de diez asalariados). La cifra se refiere al conjunto de la economía de las empresas (excluido el sector financiero).

¹³ Eurostat, Encuesta comunitaria de sobre el uso de las TIC por los hogares y los particulares, 2015 (isoc_ec_ibuy).

¹⁴ <http://www.retailresearch.org/onlinetailing.php>.

Mejorar el acceso a los bienes y servicios en línea	Instaurar un clima de confianza para los consumidores y ofrecer una mayor seguridad	Reducir los costes de transacción y la carga administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir el bloqueo geográfico injustificado • Aplicar de manera uniforme y más estricta las normas en toda la UE • Reducir los precios de las entregas transfronterizas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir los precios de las entregas transfronterizas • Facilitar los métodos de pago • Normas contractuales comunes • Aplicar de manera uniforme y más estricta las normas en toda la UE • Guía sobre prácticas comerciales desleales 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la carga del IVA • Reducir los costes de la fragmentación de las normas contractuales • Reducir los precios de las entregas transfronterizas

Mejorar el acceso a los bienes y servicios en línea

La estrategia de la Comisión consistirá en alcanzar los tres objetivos citados a través de una combinación de medidas de manera integrada. La propuesta relativa al bloqueo geográfico tiene por objeto ofrecer a los consumidores y las empresas la oportunidad de beneficiarse de mayores posibilidades de elección, prohibiendo la discriminación practicada por los comerciantes contra los consumidores o empresas de otros Estados miembros. Servirá para aumentar la visibilidad de las ofertas de los comerciantes en otros países, aumentar la gama de productos entre los que elegir, así como la posibilidad de buscar la mejor oferta al adquirir bienes y servicios en línea.

La Comisión considera, sin embargo, que sería demasiado oneroso para los comerciantes de bienes obligarlos a realizar entregas fuera de su radio de acción actual. Se necesitan medidas adicionales para ayudar a los ciudadanos y las empresas de la UE a acceder a los vendedores y compradores de otros Estados miembros, entre otras cosas, velando por que puedan obtener servicios transfronterizos de paquetería a precios asequibles. El coste y la eficiencia de los servicios de paquetería no deberían representar un obstáculo para el comercio electrónico transfronterizo. Al fomentar la competencia y aumentar la transparencia de las tarifas, la Comisión pretende reducir las diferencias de tarifas injustificadas; por ejemplo, los precios fijados para los servicios transfronterizos de paquetería pueden ser hasta cinco veces superiores a los aplicados en el caso de entregas nacionales equivalentes¹⁵.

La propuesta relativa al bloqueo geográfico será más eficaz si se adopta un enfoque mucho más estricto en cuanto al cumplimiento de la normativa. Una vez adoptado, el instrumento sobre el bloqueo geográfico se incluirá y aplicará en las relaciones empresa-consumidor (B2C) con arreglo al mecanismo establecido en el Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores («Reglamento CPC»), que también se está revisando con objeto de reforzar sus mecanismos y de adaptarlos a los mercados digitales. El bloqueo geográfico puede estar vinculado a acuerdos entre proveedores y distribuidores. Estos acuerdos pueden restringir la competencia en el mercado único, lo que supone una infracción de las normas de competencia de la UE. Para garantizar que el Reglamento sobre el bloqueo geográfico alcance sus objetivos, los acuerdos con los comerciantes que contengan restricciones de ventas pasivas (obligación de no responder a peticiones no solicitadas de clientes individuales), que constituyen una violación del Reglamento, serán nulos de pleno derecho.

Instaurar un clima de confianza para los consumidores y mayor seguridad para las empresas

Además de unos servicios transfronterizos de paquetería asequibles, la confianza también depende en gran medida de los métodos de pago. En el marco de la propuesta relativa al bloqueo geográfico, los

¹⁵ SWD(2016) 166.

comerciantes no estarán obligados a aceptar cualquier medio de pago específico, pero no deberán rechazar los pagos por razones de nacionalidad, lugar de residencia o lugar de establecimiento.

La incertidumbre en torno a sus principales derechos contractuales es una de las razones más importantes de la falta de confianza de los consumidores en las compras en línea transfronterizas¹⁶. Con arreglo a las propuestas de la Comisión de diciembre de 2015 relativas al suministro de contenidos digitales y a la compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes¹⁷, los consumidores dispondrán de un conjunto claro de derechos imperativos plenamente armonizados en toda la UE y aumentará, por tanto, su confianza a la hora de acceder a contenidos digitales o adquirir bienes a través de las fronteras. Un marco reforzado y más eficiente de cooperación en materia de cumplimiento también reforzará la confianza y reducirá los perjuicios para los consumidores.

Una mayor claridad en relación con las normas jurídicas también genera confianza. En su Guía para la implementación/aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales¹⁸, la Comisión aclara su interpretación de determinados conceptos y disposiciones clave de la Directiva, que constituye una de las bases jurídicas utilizadas más frecuentemente por la red de cooperación en materia de protección de los consumidores. La Guía se ha ampliado para incluir cuestiones como la interacción entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y otros actos legislativos de la UE, la creciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, y la aplicación de los requisitos de transparencia de la Directiva a los nuevos modelos de negocio, sobre todo en el sector digital.

Reducir los costes de transacción y la carga administrativa

Cuando las empresas dirigen sus actividades a otros Estados miembros, es posible que deban adaptar en consecuencia sus contratos a los requisitos de los contratos de consumo del país del consumidor o pagar el IVA en el país de destino. Para reducir los costes que las empresas soportan en tales casos, la Comisión ya ha propuesto, a finales de 2015, medidas para armonizar plenamente de manera específica los principales derechos imperativos de los consumidores en relación con el suministro de contenidos digitales y la compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes. La Comisión abordará también la carga administrativa de las empresas que se deriva de los distintos regímenes del IVA mediante la presentación de propuestas legislativas para ampliar el actual sistema de miniventanilla única a los bienes tangibles vendidos en línea, lo que significa que las empresas podrán presentar una única declaración y pago del IVA en su propio Estado miembro.

3 El bloqueo geográfico y otras formas de discriminación: eliminar la discriminación basada en la nacionalidad o el lugar de residencia

A pesar de la armonización introducida por la Directiva de servicios¹⁹ y la Directiva sobre el comercio electrónico, el mercado único de servicios sigue estando fragmentado, mientras que la aplicación de dichas normas no es homogénea. Para que el comercio electrónico pueda prosperar en Europa, es necesario actuar para evitar el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación de manera efectiva. Al aclarar las situaciones en las que el trato diferenciado de las empresas y los consumidores de la UE por motivos de nacionalidad, lugar de residencia o lugar de establecimiento no puede justificarse por razones objetivas, las propuestas de la Comisión aportarán seguridad jurídica y contribuirán a eliminar los obstáculos para los consumidores sin imponer una carga desproporcionada a las empresas.

¹⁶ SWD(2015) 100.

¹⁷ COM(2015) 0634 final; COM(2015) 0635 final.

¹⁸ Directiva 2005/29/CE.

¹⁹ Directiva 2006/123/CE.

La iniciativa relativa al bloqueo geográfico engloba los servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios y, en gran medida, la Directiva sobre el comercio electrónico, por ejemplo la venta al por menor, en línea y fuera de línea, de bienes, servicios prestados por vía electrónica, incluidos los que dan acceso a contenidos digitales no audiovisuales (música, libros electrónicos, programas informáticos y juegos), servicios turísticos, recreativos y servicios a las empresas²⁰.

Esta iniciativa impondrá una obligación de no discriminación, tanto directa como indirecta, por razón de la nacionalidad, el lugar de residencia o el lugar de establecimiento. En otras palabras: en las situaciones cubiertas por la propuesta los consumidores de otros Estados miembros tendrán la posibilidad de comprar en las mismas condiciones que los locales. Para los servicios prestados por vía electrónica (como los servicios en la nube, el almacenamiento de datos o el alojamiento de sitios web), la Comisión propone retrasar la aplicación de la cláusula de no discriminación hasta mediados de 2018, a la vista de sus características específicas y a fin de permitir a los proveedores de servicios prepararse para los cambios. Para los servicios de contenidos en línea no audiovisuales referentes a obras protegidas por derechos de autor, la cláusula de no discriminación no es aplicable en este momento, aunque se examinará la posibilidad de hacerla extensiva a estos servicios. La Comisión colaborará con las partes interesadas a fin de preparar este examen, también sobre la base de los datos y la información que ya se haya recopilado. No obstante, otras normas, como las que prohíben el bloqueo del acceso a interfaces en línea, el reencaminamiento sin el consentimiento del cliente y la discriminación en relación con los medios de pago, se aplicarán a esos servicios desde el principio.

Con demasiada frecuencia, los consumidores aún se ven confrontados a prácticas de bloqueo geográfico y discriminación geográfica:

En 2015, solo el 37 % de los sitios web permitió a los visitantes de la UE transfronterizos culminar con éxito un proceso de compra²¹. Esta situación no ha mejorado con respecto a 2009. El 36 % de los minoristas en línea declaró no hacer ventas transfronterizas de al menos una de las categorías de productos que ofrecen²². Por lo que se refiere a la experiencia de los consumidores, el 19 % de los compradores en línea transfronterizos sufrió restricciones en una u otra fase del proceso de compra²³. Durante la consulta pública, más del 90 % de los consumidores participantes se mostró de acuerdo o muy de acuerdo con que los consumidores y las empresas deberían poder comprar productos y acceder a servicios desde cualquier lugar de la UE. Más del 80 % indicó haber sufrido bloqueo geográfico²⁴.

Las ventas de bienes sin entrega

Al vender bienes, el comerciante no puede discriminar a sus clientes. En particular, aunque no tiene la obligación de entregar los bienes en el país del cliente (habida cuenta de los costes potencialmente elevados de la entrega), deberá no solo informar al cliente de manera clara y legible acerca de las restricciones de entrega en consonancia con la Directiva sobre los derechos de los consumidores²⁵, sino también proporcionarle las mismas opciones de entrega que ofrezca a clientes locales (por ejemplo, entrega en una dirección facilitada por el cliente en ese país, recogida en un punto de recogida, etc.). La propuesta de la Comisión relativa a los servicios de paquetería (véase la siguiente sección) aborda la asequibilidad de las entregas transfronterizas y las devoluciones, en particular para las pymes y los consumidores, especialmente en zonas periféricas y rurales.

²⁰ Los contenidos audiovisuales están fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, por lo que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la iniciativa relativa al bloqueo geográfico.

²¹ Comisión Europea, «Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European digital single market», mayo de 2016. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking-exec-summary_en.pdf.

²² SWD(2016) 70 final.

²³ Flash Eurobarómetro 397 (2015), «Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection» (<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2031>).

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/full-report-results-public-consultation-geoblocking>.

²⁵ Directiva 2011/83/UE.

Acceso a los servicios prestados por vía electrónica

Los consumidores podrán adquirir en condiciones no discriminatorias a través de las fronteras servicios prestados por vía electrónica, como servicios en la nube, almacenamiento de datos, alojamiento de sitios web, administración remota de sistemas, instalación de filtros, cortafuegos, bloqueadores de publicidad, etc.²⁶. No obstante, la aplicación de la prohibición de discriminación para los servicios prestados por vía electrónica se retrasa hasta mediados de 2018 en vista de sus características específicas y a fin de permitir a los proveedores de servicios prepararse para los cambios. En estos servicios, no es necesaria la entrega física.

Servicios recibidos en Estados miembros distintos del destinatario

Los comerciantes no deben negarse a vender o discriminar a clientes en términos de precios u otras condiciones en el mismo punto de venta (incluidos los sitios web) por razones relacionadas con su nacionalidad, lugar de residencia o lugar de establecimiento, si el servicio de que se trate es utilizado o consumido por el cliente fuera de su propio Estado miembro (por ejemplo, entradas de conciertos, alquiler de alojamiento o alquiler de vehículos). Los comerciantes siguen teniendo la libertad de fijar precios diferentes en sus diferentes sitios web, pero los clientes deben poder elegir a partir de qué sitio web desean comprar sin ser objeto de discriminación.

No discriminación en los pagos

La iniciativa relativa al bloqueo geográfico no obliga a los comerciantes a aceptar cualquier medio de pago específico, pero no les permite denegar los pagos o aplicar condiciones de pago diferentes por motivos relacionados con la nacionalidad, lugar de residencia o lugar de establecimiento de los clientes, en aquellos casos en que el comerciante pueda solicitar un procedimiento de autenticación reforzado de los clientes y los pagos se efectúen en una moneda que el comerciante acepte. Los comerciantes no pueden rechazar instrumentos de pago (como tarjetas de crédito o de débito) expedidos en otro país si aceptan el mismo tipo de instrumento de pago expedido a clientes situados en su país.

Ejemplos:

Ventas de bienes físicos

Un cliente establecido en Bélgica desea comprar un mueble de una empresa de Alemania. No puede impedirse al cliente visitar el sitio web de la empresa o hacer un pedido y la empresa no debe rechazar la tarjeta del cliente si acepta la misma tarjeta de débito o de crédito de clientes situados en su país. La empresa alemana tendrá que proponer las mismas condiciones que a los clientes locales (incluido el precio) y no tendrá la obligación de entregar el mueble en Bélgica; deberá prever la recogida por el cliente belga en una dirección o punto de recogida de Alemania, tal como haga con los clientes locales.

Ventas de servicios prestados por vía electrónica

Un cliente establecido en Francia desea adquirir servicios en la nube a una empresa del Reino Unido. No puede impedirse al cliente visitar el sitio web de la empresa británica o hacer un pedido por el hecho de ser francés. La empresa tampoco puede rechazar la tarjeta del cliente si acepta el mismo tipo de tarjeta de débito o de crédito expedida en su país de origen. En este caso, no se plantea el problema de la entrega física del producto, ya que los servicios se prestan por vía electrónica.

«Mismo lugar, mismo servicio, mismas condiciones»

Un cliente alemán desea alquilar un vehículo en España a una empresa de alquiler de vehículos a través del sitio web de la empresa alemana, pero se da cuenta de que la versión española del sitio web

²⁶ En la futura propuesta en el marco de la iniciativa sobre libre circulación de datos en el mercado único digital, la Comisión abordará también las posibles limitaciones de acceso a tales servicios basadas en requisitos de ubicación de los datos.

de la empresa de alquiler ofrece el mismo vehículo, en las mismas fechas, en las mismas condiciones y a un precio muy inferior. En tal caso, no puede impedirse al cliente reservar el vehículo a través del sitio web español. Tampoco debe aumentar de repente el precio en cuanto el cliente introduzca los datos de su país de residencia; el cliente tiene derecho a obtener las mismas condiciones que cualquier otro cliente que reserve a través del sitio web español.

4 Garantizar soluciones de paquetería asequibles

Unos servicios transfronterizos de paquetería asequibles y de alta calidad son esenciales para garantizar que los consumidores recurran a las ventas en línea transfronterizas. En su resolución «Hacia un Acta del Mercado Único Digital»²⁷, el Parlamento Europeo destacó que unos servicios de paquetería de alta calidad, accesibles, asequibles y eficaces son un requisito previo esencial para que prospere el comercio electrónico transfronterizo. También apoyó medidas para mejorar la transparencia de los precios y la vigilancia reglamentaria, que debe centrarse en el buen funcionamiento de los mercados transfronterizos de paquetería.

Los elevados precios de las entregas transfronterizas para los minoristas del comercio electrónico constituyen un obstáculo para el comercio electrónico transfronterizo

Los precios transfronterizos públicos aplicados por los proveedores del servicio universal suelen ser de tres a cinco veces más altos que los equivalentes del mercado nacional y estas diferencias no siempre pueden explicarse por los costes de la mano de obra u otros costes en el país de destino²⁸.

Los consumidores y las pequeñas empresas explican que los elevados precios de los servicios de paquetería les impiden vender o comprar más en otros Estados miembros²⁹. Los precios aplicados en Estados miembros aparentemente similares, para distancias comparables, a veces varían considerablemente sin que factores de costes evidentes puedan justificarlo. Los elevados precios de las entregas transfronterizas para los minoristas del comercio electrónico y los consumidores, en particular en zonas remotas y para las pymes, suponen por tanto una traba para el comercio electrónico transfronterizo. Los pequeños volúmenes reducen el poder de negociación, lo que da lugar a precios más elevados y menos opciones de entrega disponibles para los pequeños minoristas del comercio electrónico y los particulares. El mandato limitado de muchos organismos reguladores nacionales para supervisar el mercado de la paquetería transfronteriza se traduce en una falta de información sobre posibles ineficiencias del mercado u otras dificultades normativas.

En concreto, la propuesta relativa a la paquetería pretende:

- mejorar la transparencia de las tarifas y las tasas terminales para determinados servicios transfronterizos de paquetería y exigir la evaluación de la asequibilidad por parte de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) de determinadas tarifas transfronterizas; la propuesta garantizará que esta evaluación de la asequibilidad sea estrictamente proporcionada a los objetivos perseguidos;
- mejorar la vigilancia, exigiendo que todos los operadores de servicios de paquetería (por encima de un determinado tamaño) presenten un conjunto básico de datos estadísticos a las ANR;
- fomentar la competencia exigiendo el acceso transparente y no discriminatorio de terceros a los servicios transfronterizos de paquetería y/o a la infraestructura de los proveedores del servicio universal cuando estos últimos suscriban acuerdos multilaterales sobre las tasas terminales.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0009+0+DOC+XML+V0/ES>.

²⁸ «Econometric study on parcel list prices» (Université Saint-Louis Bruxelles, noviembre 2015), véase http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/studies/index_en.htm.

²⁹ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8169.

Con ello se fomentará la competencia y aumentará la eficacia y la uniformidad de la vigilancia reglamentaria de los mercados de paquetería. Aumentar la transparencia de las tarifas ayudará a reducir diferencias injustificadas y el nivel de las tarifas pagadas por los particulares y las pequeñas empresas, especialmente en zonas remotas.

La propuesta complementa otras iniciativas, en gran medida de carácter autorregulador, que han emprendido recientemente las partes interesadas (como los operadores postales nacionales), a fin de mejorar la calidad y la comodidad de los servicios transfronterizos de paquetería. Junto con la propuesta relativa al bloqueo geográfico, se generarán nuevas oportunidades comerciales para los operadores que deseen participar activamente en el comercio electrónico transfronterizo.

5 Protección efectiva de los consumidores a nivel transfronterizo

El Reglamento CPC, adoptado en 2004, ha reforzado el cumplimiento de las leyes de protección de los consumidores en toda la UE, aunque sigue existiendo un elevado nivel de incumplimiento de normas esenciales de protección de los consumidores en los principales mercados de consumo en línea. El marco actual debe modernizarse para establecer mecanismos más ágiles y sólidos que garanticen condiciones equitativas y una ejecución uniforme de estas leyes en toda la UE y especialmente en el mercado único digital.

Un alto nivel de incumplimiento de las principales normas de protección de los consumidores

La tasa actual de incumplimiento por las empresas del acervo de la UE en materia de consumo muestra que la aplicación es inferior al nivel óptimo. Sobre la base de estimaciones prudentes, se estima que el 37 % de los sitios web dedicados a comercio electrónico o reservas no respeta derechos básicos de los consumidores. Esta situación genera un perjuicio estimado en aproximadamente 770 millones EUR al año para los consumidores que realizan compras en línea transfronterizas de viajes, ocio, ropa, productos electrónicos y servicios financieros³⁰.

La evaluación de la aplicación del Reglamento CPC como instrumento de control transfronterizo del cumplimiento del acervo de la UE sobre consumo ha detectado varias lagunas. Los mecanismos de asistencia mutua son insuficientes y la respuesta a las infracciones que afectan a toda la UE es ineficiente, especialmente cuando estas se producen en el entorno digital. La detección de este tipo de infracciones suele ser difícil y lenta. Por último, los planes nacionales de control del cumplimiento no otorgan suficiente prioridad ni recursos a las medidas coercitivas que se refieren a los mercados transfronterizos.

La propuesta de nuevo Reglamento CPC:

- proporcionará un marco de cooperación reforzado y más eficiente en materia de cumplimiento que incrementará la seguridad jurídica, especialmente para los comerciantes y consumidores que efectúen transacciones transfronterizas;
- permitirá a las autoridades, mediante la atribución de más competencias, actuar conjuntamente con mayor rapidez para poner coto a las infracciones en línea generalizadas (por ejemplo, medidas provisionales para bloquear los sitios web infractores); y
- ofrecerá un único procedimiento, coordinado por la Comisión, cuando los problemas se planteen a escala de la Unión.

³⁰ COM(2016) 284.

Estos elementos deberían conducir a una mayor seguridad jurídica en el mercado único gracias a una aplicación sólida y uniforme de la legislación en materia de consumo. También deberían reducir los costes de cumplimiento para las empresas que operan en el mercado único. En caso de que los problemas se planteen a escala de la Unión, se adoptará un enfoque de ventanilla única en materia de cumplimiento para las empresas afectadas, con el objetivo de obtener compromisos de forma rápida y evitar un perjuicio prolongado para los consumidores.

La legislación que protege los intereses de los consumidores en el marco del mecanismo CPC se detalla en el anexo del Reglamento. Ese anexo se ha actualizado periódicamente cuando se adoptaban nuevos actos legislativos, tal como está previsto que haga la mencionada propuesta legislativa relativa al bloqueo geográfico y otras formas de discriminación. Con el fin de reforzar el alcance y la eficiencia del nuevo Reglamento CPC, se propone incluir otros actos de la legislación de la Unión que también persiguen objetivos de protección de los consumidores³¹.

Con vistas al desarrollo del comercio electrónico de los servicios financieros en el mercado único, se propone que la Directiva de créditos hipotecarios³² y la Directiva sobre cuentas de pago³³ también se incluyan en el anexo del Reglamento, de manera que los reguladores tengan derecho a actuar conjuntamente en los casos en que los servicios prestados en el marco de dichas Directivas no sean conformes con las disposiciones en materia de protección de los consumidores.

6 Guía sobre la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales

La Directiva sobre prácticas comerciales desleales es un acto legislativo clave para impulsar la equidad en las transacciones de comercio electrónico. En efecto, debido a su muy amplio ámbito de aplicación (se aplica a todos los sectores económicos, tanto en línea como fuera de línea), la Directiva proporciona una base jurídica fundamental para evitar que los consumidores sean engañados o se vean expuestos a un marketing agresivo y garantizar que las reclamaciones comerciales realizadas por comerciantes contra los consumidores en la UE sean claras, precisas y estén motivadas.

La nueva Guía para la aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales³⁴ en el entorno en línea aborda, en particular, las cuestiones siguientes:

- Explica que cualquier plataforma que reúna las condiciones para ser considerada «comerciante» y lleve a cabo actividades B2C directamente relacionadas con la promoción y venta o suministro de bienes, servicios o contenidos digitales a los consumidores deberá garantizar que sus propias prácticas comerciales cumplan plenamente lo dispuesto en esa Directiva.
- Aclara la interacción entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y la Directiva sobre comercio electrónico. En su propio ámbito de actividad (servicios de intermediación), las plataformas en línea³⁵ tienen un deber de diligencia profesional³⁶ y deben tomar medidas adecuadas que permitan a terceros comerciantes cumplir la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y de comercialización y ayuden a los usuarios a comprender con quién están celebrando contratos (sin que ello signifique una obligación general de vigilancia o investigación). Por ejemplo, tales medidas podrían implicar: i) permitir a terceros comerciantes pertinentes indicar a los usuarios que son comerciantes; ii) indicar claramente a los consumidores que la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y de comercialización

³¹ Se trata de la cláusula de no discriminación de la Directiva de servicios (2006/123/CE, artículo 20), los derechos de los viajeros de ferrocarril [Reglamento (CE) n.º 1371/2007], los derechos de las personas con discapacidad en el transporte aéreo [Reglamento (CE) n.º 1107/2006] y las normas comunes para la explotación de servicios aéreos [Reglamento (CE) n.º 1008/2008].

³² Directiva 2014/17/UE.

³³ Directiva 2014/92/UE.

³⁴ SWD(2016) 163.

³⁵ Aquellos que pueden calificarse de «comerciante» a tenor de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

³⁶ Por lo que se refiere a las propias prácticas comerciales de la plataforma con respecto a los consumidores.

solo se aplica cuando estos proveedores terceros son comerciantes; iii) diseñar su estructura web de manera que permita a los comerciantes terceros presentar información a los usuarios en cumplimiento de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y de comercialización.

- Aclara que si las plataformas en línea que actúan como comerciantes y realizan prácticas comerciales B2C no cumplen tales requisitos de diligencia profesional pueden vulnerar la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y de comercialización en relación con sus propias actividades comerciales, si los consumidores han sido o pueden ser inducidos a error. Con respecto a estas actividades propias, no pueden invocar la exención relativa a la responsabilidad de los intermediarios con arreglo a la Directiva sobre el comercio electrónico, puesto que dicha exención solo se aplica a la información conservada a petición de terceros. Del mismo modo, en virtud de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, los motores de búsqueda deben distinguir claramente entre las colocaciones de productos pagadas y los resultados de una búsqueda normal.
- Tiene en cuenta los principios aprobados por el Grupo multilateral sobre herramientas de comparación, en el que participaron los principales representantes del sector y los consumidores, operadores de herramientas de comparación y autoridades nacionales y que fue coordinado por la Comisión. Más allá de los requisitos de transparencia y diligencia profesional de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales, los proveedores de herramientas de comparación que suscriben estos principios de autorregulación se comprometen a ser particularmente transparentes sobre sus modelos de negocio y a informar adecuadamente de sus vínculos comerciales con los comerciantes cuyos productos se comparan a través de sus plataformas.

La Guía también se refiere a los «criterios de cumplimiento» acordados por el Grupo multilateral sobre las alegaciones de contenido ambiental, a fin de apoyar la aplicación y el cumplimiento de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales contra alegaciones de este tipo engañosas e infundadas y el suministro de información clara, pertinente y fidedigna a los consumidores.

Por último, la Guía revisada aclara la interacción entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y normativas sectoriales de la UE, incluida legislación recientemente adoptada, como la Directiva relativa a los derechos de los consumidores y la Directiva revisada relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje conexos. En relación con esta última, y de conformidad con el compromiso asumido con el Parlamento Europeo en el momento de su adopción en 2015, la Guía revisada explica que las prácticas mediante las cuales los operadores del sector de los viajes y los transportes ofrecen servicios a los consumidores de forma poco clara o ambigua, por ejemplo ocultando o haciendo que les resulte difícil seleccionar la opción de no reservar ningún servicio de viaje adicional, pueden ser reguladas por la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

Aparte de las cuatro iniciativas clave de este paquete de medidas sobre comercio electrónico, en las secciones siguientes se describen otras dos propuestas relativas al mercado único digital que forman parte del enfoque global previsto por la Comisión con importantes beneficios para el comercio electrónico.

7 Normas contractuales transfronterizas simples y eficaces para los consumidores y las empresas

Para facilitar el comercio transfronterizo, en diciembre de 2015 la Comisión adoptó i) una propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales³⁷, y ii) una propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa en

³⁷ COM(2015) 0634 final.

línea y otras ventas a distancia de bienes³⁸, acompañadas de una Comunicación³⁹. Junto con la propuesta de Reglamento sobre la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea⁴⁰, estas propuestas fueron las primeras nuevas iniciativas legislativas adoptadas en el marco de la Estrategia para el mercado único digital. Una vez adoptadas, ambas Directivas armonizarán plenamente y de manera específica los principales derechos imperativos de los consumidores aplicables al suministro de contenidos digitales y a la compraventa en línea y otras ventas a distancia de bienes. Apoyarán el comercio electrónico del modo siguiente:

- **Reduciendo los costes derivados de las diferencias entre las normas del Derecho contractual:** las propuestas garantizarán que las principales normas del Derecho contractual en materia de consumo relativas a los productos y los contenidos digitales defectuosos sean las mismas en todos los Estados miembros.
- **Generando seguridad jurídica para las empresas:** a diferencia de la situación actual en la que las empresas se encuentran ante un marco jurídico complejo, estas podrán suministrar contenidos digitales o vender bienes en línea a los consumidores de toda la UE cumpliendo un único conjunto de normas de Derecho contractual en materia de consumo.
- **Ayudando a los consumidores a sacar provecho de las compras transfronterizas en línea en la UE:** los consumidores contarán con un abanico claro y plenamente armonizado de derechos en el conjunto de la UE y, por lo tanto, tendrán mayor confianza a la hora de acceder a los contenidos digitales o realizar compras transfronterizas de bienes.
- **Atenuando el perjuicio sufrido por los consumidores por contenidos digitales defectuosos:** a diferencia de lo que sucede actualmente, es decir, que no existen normas contractuales específicas a escala de la UE sobre el suministro de contenidos digitales, los consumidores dispondrán de derechos claros y específicos en materia digital cuando tengan problemas con los contenidos digitales. Ello les permitirá emprender acciones legales y limitar así el perjuicio que sufren actualmente cuando compran contenidos digitales defectuosos.

8 Reducir la carga administrativa de las empresas derivada de la existencia de diferentes regímenes del IVA

En lo que respecta al IVA, la complicación de tener que hacer frente a múltiples sistemas nacionales constituye un obstáculo real para las empresas que tratan de llevar a cabo transacciones transfronterizas tanto en línea como fuera de línea. Desde el 1 de enero de 2015, con la entrada en vigor de las nuevas normas sobre el «lugar de la prestación», el IVA sobre todos los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y electrónicos se recauda donde se encuentra el cliente, y no donde está establecido el proveedor.

Al mismo tiempo, se ha creado un sistema electrónico de registro y pago (la «miniventanilla única») para reducir los costes y las cargas administrativas de las empresas en cuestión. La Comisión presentará en 2016 propuestas legislativas para reducir la carga administrativa de las empresas derivada de los distintos regímenes del IVA, entre las que se incluirán:

- ampliar el actual sistema de miniventanilla única a las ventas en línea de bienes tangibles en la UE y en terceros países; en lugar de tener que declarar y pagar el IVA a cada Estado miembro en el que se encuentran sus clientes, las empresas podrán presentar una declaración y un pago únicos en su propio Estado miembro;

³⁸ COM(2015) 0635 final.

³⁹ COM(2015) 0633 final.

⁴⁰ COM(2015) 0627 final.

- introducir una medida de simplificación común a escala de la UE (umbral del IVA) para ayudar a las pequeñas empresas emergentes de comercio electrónico;
- permitir controles en el país de origen, incluido un control de auditoría de las empresas transfronterizas a efectos del IVA;
- suprimir la exención del IVA en la importación de pequeños envíos procedentes de proveedores de terceros países.

Estas medidas deben garantizar que los aspectos relacionados con el IVA dejen de representar un obstáculo para el comercio electrónico transfronterizo.

9 Conclusión

Las propuestas que figuran en el presente paquete de medidas relativas al comercio electrónico, así como las futuras propuestas relativas a los contratos digitales y a la simplificación del IVA, deben contribuir de forma significativa a estimular el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en Europa. Su impacto es aún mayor por formar parte de un paquete. Las medidas para evitar el bloqueo geográfico injustificado deben ir acompañadas de una mejor aplicación de la normativa, de precios más competitivos en los servicios de paquetería, de una armonización de las normas del Derecho contractual y de una simplificación del IVA. La Comisión recomienda encarecidamente que las partes interesadas, el Parlamento Europeo y el Consejo consideren estas medidas complementarias entre sí e insta a que se adopten con prontitud en el procedimiento legislativo, habida cuenta de la necesidad de eliminar sin demora los obstáculos que persisten. Las distintas propuestas son partes esenciales de un paquete completo y todas ellas son necesarias para obtener todos los beneficios del comercio electrónico transfronterizo.