

Bruselas, 27 de abril de 2018
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2018/0112 (COD)**

**8413/18
ADD 3**

**MI 295
COMPET 250
DIGIT 77
IND 108
TELECOM 102
PI 42
AUDIO 27
JUSTCIV 97
CODEC 649
IA 111**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	26 de abril de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2018) 139 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la equidad y la transparencia para las empresas que utilizan servicios de intermediación en línea

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2018) 139 final.

Adj.: SWD(2018) 139 final

Bruselas, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

**sobre el fomento de la equidad y la transparencia para las empresas que utilizan
servicios de intermediación en línea**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de una propuesta de Reglamento sobre la promoción de la equidad en el comercio intermediado en línea.
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?
Los comerciantes europeos que desarrollan su actividad en línea se enfrentan a una serie de prácticas comerciales potencialmente nocivas cuando sus operaciones las intermedian las plataformas en línea. Las pruebas demuestran que esas prácticas, por ejemplo, la exclusión sin declaración de motivos o los cambios repentinos de las condiciones, pueden ejercer un impacto negativo significativo en las empresas. Cuando ocurren esos problemas, las empresas en la UE no disponen de mecanismos de recursos efectivos con que resolver los litigios. Esto conlleva que las empresas europeas no aprovechen el pleno potencial de la economía de las plataformas digitales, en detrimento de las plataformas y, en última instancia, de los consumidores, sobre todo en lo relativo al comercio transfronterizo. Asimismo, el volumen de ventas de las empresas está determinado de manera directa por su visibilidad en las plataformas en línea y los motores de búsqueda en línea. Las prácticas de clasificación también influyen directamente en la visibilidad de los sitios web y el tráfico de Internet que reciben. En ese sentido, las prácticas de clasificación opacas surten un efecto perjudicial en las empresas. Al mismo tiempo, las plataformas en línea sufren dificultades al desarrollar su actividad en todo el mercado único por su emergente fragmentación. Esta restringe las ventas, en especial las transfronterizas, que las empresas realizan a través de las plataformas. Tales problemas se relacionan íntimamente con la creciente importancia de las plataformas en línea al intermediar las transacciones entre los consumidores y las empresas. Estas últimas cada vez dependen más de las plataformas en línea, y los fuertes efectos de red basados en datos, junto con un sustancial factor miedo, provocan un desequilibrio de la capacidad de negociación entre los comerciantes y las plataformas.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?
Los objetivos específicos de esta política son tres. Primero, la propuesta pretende asegurar que las plataformas en línea den a las empresas un trato equitativo, transparente y predecible. En segundo lugar, busca facilitar a las empresas opciones de recurso más efectivas ante los problemas que encuentren. Por último, la iniciativa está destinada a crear un entorno reglamentario predecible que potencie la innovación para las plataformas dentro de la UE.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?
Las plataformas en línea como Booking.com, Facebook, eBay o Amazon (y muchas otras) conectan a millones de consumidores y comerciantes de la UE más allá de fronteras, con independencia de su lugar de establecimiento jurídico. Los problemas que subyacen a la evaluación de impacto presentan un carácter marcadamente transnacional. Aun cuando las plataformas en línea se fundan en un mercado nacional, se expanden más allá de este con facilidad y rapidez; en efecto, muchas de esas plataformas realizan operaciones transnacionales. Las medidas individuales de los Estados miembros no pueden abarcar las características transnacionales del problema. Esta situación entraña un valor añadido para la UE porque se necesita un marco normativo uniforme que regule la relación entre los comerciantes y las plataformas a fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado único digital. La presente iniciativa pretende a corto plazo evitar el daño directo a las empresas, y a medio o largo plazo proteger el potencial de las plataformas en línea en el mercado único, reforzando la confianza de las empresas y fomentando respuestas políticas fundamentadas en la escala adecuada. Por lo tanto, sirve para proteger los

intereses de todos los participantes de la economía del ecosistema de las plataformas en línea.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

La evaluación de impacto ha considerado una amplia gama de medidas, desde los enfoques puramente no legislativos de autorregulación a las normas obligatorias plenamente vinculantes destinadas a alcanzar los objetivos de la política.

Las políticas puramente no legislativas se centraron en las llamadas al sector para desarrollar medidas voluntarias con que responder ante las prácticas comerciales más problemáticas, y para establecer un compromiso de todo el sector con objeto de potenciar el acceso de las empresas a los recursos por medio de la autorregulación. De manera similar, una estrategia de supervisión independiente se basaría en el compromiso del sector de informar sobre la efectividad y sobre la evolución de los problemas. Sin embargo, se descartó esta opción por las pocas probabilidades de que con ella se alcancen los objetivos de la política.

Entre las opciones legislativas, se consideraron las soluciones de corregulación, combinando elementos legislativos y no legislativos, así como las normas obligatorias plenamente vinculantes sin componentes voluntarios. Una solución plenamente vinculante sería fijar normas obligatorias y exhaustivas que prohíban las prácticas comerciales en cuestión, así como disponer un mecanismo de resolución de litigios obligatorio para toda la UE y establecer informes obligatorios que las plataformas tengan que enviar a una agencia reglamentaria de pleno derecho (tal y como han propuesto varios Estados miembros). Esto se ha desechado también por su falta de proporcionalidad.

La opción preferida es una solución de corregulación que aborde los problemas detectados en las plataformas en línea y en la búsqueda general en línea. En cuanto a las plataformas en línea, la parte reguladora integra un conjunto de obligaciones jurídicamente vinculantes sobre transparencia de las plataformas, una obligación de establecer mecanismos internos de recurso, y disposiciones por las que permitir a las asociaciones que representan a las empresas usar el recurso colectivo. Esto se incorporaría a una llamada no vinculante al sector para establecer un organismo de mediación independiente con que tramitar las reclamaciones. Finalmente, también se fundará un Observatorio Europeo para tratar los problemas emergentes, organizado con base en un grupo de especialistas de la UE, de modo que se supervisen las nuevas tendencias y la evolución de los problemas. Respecto de los motores de búsqueda general en línea, la opción preferida está destinada a abordar la dependencia que provocan las prácticas de clasificación potencialmente nocivas. Las medidas previstas se limitan a una obligación específica de transparencia (con aplicación en un único aspecto de la clasificación) y la legitimación de las organizaciones representativas para actuar en nombre de las empresas que integran.

¿Quién apoya cada opción?

Por lo general, las empresas que utilizan las plataformas en línea apoyan las normas vinculantes y amplias para la economía de las plataformas a fin de reforzar su influencia en las relaciones intermediadas por las plataformas en línea. Entre ellas, se incluyen las normas sobre la exclusión de empresas, sobre la transparencia acerca de las prácticas discriminatorias o la clasificación de aplicaciones, y sobre el acceso a los datos en los mercados de comercio electrónico.

Por su parte, las plataformas en línea apoyan generalmente las medidas de autorregulación y se oponen a las medidas vinculantes, pues las consideran una carga demasiado pesada para sus modelos de negocio que además es desproporcionada respecto de los problemas detectados. En principio, los especialistas responsables del mercado único digital y del comercio electrónico que trabajan para las administraciones de los Estados miembros han expresado su apoyo a un enfoque de corregulación orientado a resolver los problemas.

En cuanto a la transparencia de las clasificaciones y el uso de datos, las plataformas estarían de acuerdo en que se aplique una divulgación de alto nivel, pero advierten que un exceso de transparencia podría suponer un riesgo de adulteraciones y manipulación de los algoritmos. Los motores de búsqueda general ya facilitan una

guía exhaustiva para optimizar la clasificación, pero señalan la ineffectividad de divulgar los algoritmos, sobre todo a la vista de los cambios continuos y numerosos que se aplican a los algoritmos de búsqueda. Además, advierten de los riesgos de manipulación en los resultados de las búsquedas.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Se espera que la opción preferida sobre todo produzca beneficios económicos directos para los comerciantes europeos al obtener ventas adicionales en la economía de las plataformas digitales, lo cual también ayudaría a las plataformas en línea. Se estima que la propuesta pueda invertir el efecto amortiguador sobre la economía de las plataformas en línea que se deriva de una falta de confianza de las empresas. Se calcula que dicho efecto presenta un valor entre 810 millones y 4 050 millones EUR.

Asimismo, el volumen de ventas de las empresas está determinado de manera directa por su visibilidad en los motores de búsqueda en línea. Por este motivo, una obligación sobre la transparencia de la clasificación en la búsqueda general permitiría incrementar la previsibilidad para las empresas.

Al mismo tiempo, esa obligación ayudaría a las empresas a desarrollar estrategias mejor fundamentadas de optimización de las búsquedas, a obtener un mayor conocimiento sobre cuáles les permitirían acceder a los nuevos mercados y a aceptar las oportunidades de innovación que se ofrecen en línea, lo que, a su vez, potenciaría su competitividad. Esto también surtiría un efecto positivo en las pymes y las empresas sin presencia en línea o que empiezan a generarla. Un mayor conocimiento de las políticas de clasificación también facilitaría que las empresas tomen las oportunidades de innovación que se proporcionan en Internet.

Asimismo, también se espera que la opción preferida refuerce la competitividad entre los motores de búsqueda y los sitios web de comparación a través de una transparencia reforzada, puesto que publicar las políticas de clasificación puede ofrecer un mayor enfoque para que se diferencien las empresas emergentes, los nuevos entrantes y los actores ya establecidos. Además, podría aumentar la competencia en materia de calidad de los bienes y servicios entre las empresas que dependen de los motores de búsqueda para sus estrategias de comercialización, a causa de poseer un mayor entendimiento sobre las políticas de clasificación, en la medida en que el diseño web que emplean dichas empresas no sea el óptimo con el que conseguir visibilidad. No se descarta que la opción preferida contribuya igualmente a una imparcialidad fortalecida para los consumidores, plasmada en que se identifiquen más fácilmente los resultados de mayor pertinencia. Una obligación de transparencia establecida por el Derecho de la UE reforzaría la capacidad de las empresas de emplear esa disposición en los procedimientos judiciales. Por último, sería un complemento útil para las herramientas de aplicación normativa de acuerdo con el Derecho de la competencia, ya que permitiría alcanzar un mayor conocimiento sobre las posibles conductas discriminatorias. Se podría esperar que el aumento de confianza en los motores de búsqueda, resultado de la iniciativa, compense los costes limitados.

Se estima que los beneficios sociales directos en particular los reciban los empresarios autónomos o las microempresas que realizan sus actividades comerciales por vía de las plataformas digitales, como consecuencia de una mayor previsibilidad y transparencia del entorno en línea. En esto se incluyen los usuarios profesionales de las plataformas de la economía colaborativa (aunque en la UE los límites que separan el uso profesional del privado se establecen a escala nacional), pero no se pueden cuantificar la naturaleza y el ámbito de aplicación precisos de dichas ventajas.

Se puede prever que la opción preferida incremente las oportunidades laborales o conserve las ya existentes.

No se espera de la medida beneficio directo alguno para el medio ambiente.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Los costes principales de la opción preferida se relacionan con el requisito de que las plataformas en línea establezcan un mecanismo interno de recurso para las empresas, así como con los costes puntuales del cumplimiento normativo para aplicar los requisitos de transparencia, lo cual, en la práctica, se traduce en adaptar las condiciones de las plataformas. Estos costes varían de manera significativa según el tamaño, la complejidad y el número de las transacciones intermediadas, pero pueden equivaler a un ETC contratado por plataforma pequeña, y alcanzar valores cercanos al 0,03 % del volumen de ventas para las plataformas más

grandes, de acuerdo con los datos del sector. No se prevén costes adicionales para los comerciantes europeos que operen en las plataformas. Se calcula que los costes del cumplimiento normativo de los motores de búsqueda general en línea sean bastante limitados para los motores más grandes (que han facilitado directrices de optimización de buscadores que podrían adaptarse a las empresas de manera útil, o en algunos casos servir de inspiración para diseñar opciones con que garantizar la transparencia apropiada), y para los motores más pequeños (que, de la misma manera, podrían basarse en las mejores prácticas ya existentes).

La opción preferida no ejerce impactos perjudiciales directos en los ámbitos social ni medioambiental.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Las empresas de todos los tamaños que utilizan las plataformas en línea para comerciar serán los beneficiarios principales de la opción preferida. Los beneficios particulares relativos serán más fuertes para las partes más débiles, como las microempresas, cuya capacidad de negociación es muy limitada en la economía de las plataformas en línea.

Respecto de las empresas de las plataformas, la opción preferida dispone que las empresas pequeñas, con menos de cincuenta empleados, queden exentas de la obligación de establecer un mecanismo interno de recurso, a fin de evitar cargas durante la fase de redimensionamiento de las empresas de las plataformas europeas. En lo referido a la posibilidad de fijar un umbral adicional por el que ciertas empresas queden exentas de todo el Reglamento, el análisis de ventajas y desventajas no permite obtener una conclusión sobre la necesidad de agregar una exención horizontal a la obligación específica de generar el mecanismo interno.

¿Habrán repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

No.

¿Habrán otras repercusiones significativas?

Las más destacadas son los beneficios indirectos potencialmente significativos para los consumidores, como consecuencia de que crezca la capacidad de elección, se refuercen la confianza y aumente la transparencia, por ejemplo, en ámbitos como la divulgación de los criterios generales que determinan los mecanismos de clasificación. Se prevén beneficios indirectos adicionales en la innovación, derivados de la potenciación del volumen de ventas y de la previsibilidad, así como de la transparencia en las modalidades para las políticas de acceso a los datos. Se han evaluado otras repercusiones potencialmente sustanciales en ámbitos como los derechos fundamentales y los efectos sobre las plataformas no europeas, pero se ha concluido que no son significativas.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La política propuesta está diseñada para revisarse a los tres años de su entrada en vigor, lo cual se complementa con un Observatorio Europeo específico que reflejará y analizará las tendencias emergentes de la economía digital, datos que luego facilitará para la revisión de la política. Este es un componente clave de la política, destinado a asegurar un enfoque adaptable y reactivo con perspectivas de futuro, de modo que se ajuste específicamente a la naturaleza dinámica de este ámbito.