

Bruselas, 15 de mayo de 2018
(OR. en)

8601/18

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

**MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743**

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas

Adjunto se remite a la atención de las delegaciones un documento de reflexión de la Presidencia relativo al Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas con vistas a preparar el debate de orientación en el Consejo de Competitividad del 28 de mayo de 2018.

1. Un entorno empresarial transparente y previsible para salvaguardar la confianza

En lo que respecta al acceso transfronterizo a los mercados de consumo, las plataformas digitales ofrecen una eficiencia sin parangón y se han convertido en la interfaz de referencia para las empresas de éxito: más de un millón de empresas de la UE operan comercialmente a través de plataformas digitales para llegar a sus consumidores, la mitad de las reservas de viajes en Europa se hacen en línea, seis de cada diez pymes europeas confían en las redes sociales para promover sus productos y servicios y el 66 % de ellas declaran que su posición en los resultados de las búsquedas influye de manera significativa en sus ventas.

El comercio digital sigue creciendo rápidamente y la intermediación de las plataformas digitales aumenta sin cesar, ya que actúan cada vez más como puertas de entrada a los mercados, por lo que la economía digital se está reestructurando. La presencia en línea (en plataformas) y la visibilidad (también en los motores de búsqueda) son esenciales para el éxito de la participación de las empresas europeas en la economía de la UE.

Las plataformas digitales gozan de un ciclo virtuoso de crecimiento gracias a unos potentes efectos de red basados en datos de una magnitud, velocidad y escala sin precedentes. El aumento del número de usuarios en una parte de la plataforma (es decir, los vendedores, los creadores de contenidos, los proveedores de servicios) la hace más atractiva para los usuarios de la otra parte (es decir, los consumidores, los espectadores) y viceversa. Las plataformas tienen acceso a un gran volumen de datos muy variados y de alta calidad, en particular sobre los perfiles y las preferencias de los usuarios. Esto les permite mejorar sus bienes y servicios adecuando la demanda y la oferta de los productos y servicios (en las plataformas digitales) y los consultas a los resultados (en los motores de búsqueda) con una eficiencia sin precedentes.

Las características señaladas anteriormente pueden dar lugar a un desequilibrio en la capacidad de negociación, ya que las empresas usuarias dependen cada vez más de las plataformas y los motores de búsqueda generales para llegar a sus clientes. Las estrategias de negocio de las plataformas digitales se centran particularmente en atraer y retener a los consumidores, mientras que las empresas usuarias normalmente necesitan estar presentes en más de una plataforma dentro de cada segmento de mercado para optimizar su volumen de negocio. Además, como consecuencia del efecto de red, nos enfrentamos en muchos sectores de la economía a un mercado muy concentrado en lo que respecta a las plataformas.

El ejercicio de recogida de información en profundidad llevado a cabo por la Comisión Europea durante los últimos dos años (que incluye varios estudios, talleres y muchas reclamaciones de empresas) ha revelado un número considerable de prácticas comerciales perjudiciales que limitan la capacidad de muchas empresas usuarias (muchas veces pequeñas empresas) para disfrutar plenamente de los beneficios de la intermediación digital. Esto les impide centrarse en sus tareas esenciales: crear crecimiento y empleo ofreciendo la mayor variedad posible de productos a los clientes europeos (y mundiales). Los datos recogidos tanto a escala nacional como de la UE sugieren que casi una de cada dos empresas usuarias ha padecido ya prácticas como cambios arbitrarios y repentinos en los términos y condiciones de las plataformas, falta de claridad de los factores que determinan los resultados de las búsquedas y su clasificación, supresión de las listas de las plataformas sin una justificación adecuada, falta de claridad en las políticas de datos de las plataformas o prácticas supuestamente discriminatorias de las plataformas integradas verticalmente y que compiten con sus vendedores terceros.

Según un estudio de la Comisión, un tercio de estos problemas siguen sin solucionarse y otro 29 % se resuelve con dificultades, lo que indica la falta de vías de recurso eficaces en este ámbito. Debe tenerse en cuenta que, a consecuencia del temor a las posibles represalias por parte de las plataformas, muchas cuestiones conflictivas no salen a la luz en un primer momento. Con una población total estimada de usuarios de un millón de empresas en la UE¹, cientos de miles de empresas se ven así afectadas negativamente de un modo u otro.

Ni el derecho de competencia ni el derecho de los consumidores abordan con eficacia estas cuestiones. Solo un número reducido de las plataformas más grandes podría considerarse que ocupan una posición dominante en términos de derecho de competencia. Por su parte, el derecho de los consumidores se limita a las transacciones entre empresas y consumidores y, en general, no se ocupa de las prácticas comerciales desleales detectadas que afecten a otras empresas. Tampoco existen leyes nacionales sobre prácticas comerciales desleales que aborden específicamente los problemas señalados anteriormente.

¹ Copenhagen Economics, «Online Intermediaries Impact on the EU economy», EDiMA, octubre de 2015.

Es poco probable que la dinámica del mercado en sí misma cambie de manera significativa, ya que se prevé que el número de empresas a las que les gustaría utilizar las plataformas digitales para llegar a los consumidores crezca mucho más rápido que el número de plataformas digitales. Como consecuencia, el desequilibrio en la capacidad de negociación provocado por la dependencia será aún más pronunciado que en la actualidad y es poco probable que ninguna iniciativa de autorregulación resuelva eficazmente los problemas detectados.

Las empresas de la UE necesitan un entorno empresarial transparente y previsible para poder aprovechar plenamente las oportunidades de innovación digital y crecimiento creadas por la economía de las plataformas digitales. Por lo tanto, es fundamental velar por la transparencia y la previsibilidad de las principales prácticas comerciales de las plataformas. La propuesta de la Comisión Europea de un 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, adoptada el 26 de abril de 2018, tiene por objeto velar por un ecosistema de plataformas saludable que resulte beneficioso para todos (empresas usuarias, intermediarios en línea y consumidores europeos) con la imposición de un grado mínimo de carga normativa a las plataformas (y eximiendo a las plataformas pequeñas del requisito de crear mecanismos internos de gestión de las reclamaciones). Al mismo tiempo, tanto las plataformas grandes como las pequeñas (y sus usuarios) se beneficiarían de un marco normativo previsible a escala de la UE.

2. Un planteamiento en dos etapas para velar por la proporcionalidad

A la hora de regular un sector en rápido crecimiento con modelos de negocio en evolución constante, la cuestión de alcanzar el equilibrio y el ritmo adecuados en enfoque normativo cobra gran importancia tanto para la consecución de los objetivos políticos directos como para el potencial de crecimiento de la economía. Con este fin, el Consejo Europeo ha proporcionado ya directrices sobre el marco normativo futuro al destacar «la necesidad de una mayor transparencia en las prácticas y los usos de las plataformas»².

² Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2017.

Unas prácticas empresariales transparentes («reglas de juego») y una mejora de los mecanismos de recurso deberían contribuir a reducir el nivel general de conflicto que se aprecia en las relaciones actuales entre las plataformas y las empresas. Al mismo tiempo, la propuesta de la Comisión concede libertad a las plataformas para determinar las normas contractuales que se aplican a sus mercados, al reconocer que esto les permite organizar eficazmente sus amplios ecosistemas de empresas usuarias y consumidores. La propuesta salvaguarda así el potencial innovador de la economía de las plataformas digitales en beneficio de todos los actores, en particular las más de 7 000 plataformas digitales establecidas en la UE.

Al mismo tiempo, se entiende que determinadas cuestiones revisten una importancia comercial particular para las empresas usuarias, y las prácticas comerciales perjudiciales no pueden quedar excluidas en este sentido. Esto afecta, por ejemplo, a cuestiones como la competencia por parte de la plataforma en su propio mercado, la clasificación o el acceso a los datos. La regulación previa detallada de estas prácticas implicaría modificar los modelos de negocio de las plataformas digitales y ha sido considerada desproporcionada por la Comisión Europea, que ha tenido en cuenta la batería de argumentos existente contra los potenciales efectos negativos de una legislación que no sea lo bastante tecnológicamente neutra y capaz de adaptarse a las innovaciones.

Las obligaciones propuestas en materia de transparencia abarcan ya todas estas cuestiones «emergentes» de importancia comercial clave para las empresas usuarias, y se espera que tengan un efecto disciplinario en el comportamiento de las plataformas. Será necesaria una supervisión más profunda para comprender del todo la naturaleza y las consecuencias de las prácticas de las plataformas en estos ámbitos y evaluar el efecto de las medidas de transparencia propuestas. Por lo tanto, la lógica de intervención de la propuesta se basa en un planteamiento en dos etapas. En una primera etapa, el refuerzo de la transparencia y las obligaciones en materia de vías de recurso tienen por objeto estimular la competencia entre las plataformas y capacitar a las empresas usuarias para tomar decisiones mejor informadas y resolver problemas eficazmente.

En una segunda etapa se definirá la necesidad de medidas específicas de más calado mediante un esfuerzo de seguimiento detallado a través del Observatorio de la Economía de las Plataformas Electrónicas de la UE, que ejercerá como elemento central de un intento de combinar los conocimientos de expertos y responsables políticos de toda la Unión. Se espera que el grupo de expertos independientes, que será el elemento clave de este observatorio, empiece a trabajar antes del próximo verano. Al trabajar en las tareas que se le asignen, deberá establecer vínculos estrechos con los centros de conocimientos y competencia existentes en los Estados miembros.

Este esfuerzo de seguimiento aportará datos para la revisión del Reglamento propuesto tres años después de su adopción.

3. Preguntas

- ¿Está usted de acuerdo con el análisis anteriormente expuesto, según el cual existe una necesidad de mejorar la previsibilidad y la transparencia para las empresas usuaria de plataformas digitales a fin de fomentar la confianza en la economía de las plataformas digitales?
 - ¿Está usted a favor de un planteamiento paso a paso para intervenir en la economía de las plataformas digitales, de rápida evolución, centrado en la transparencia y las vías de recurso, para lo cual un acuerdo rápido sobre la primera fase propuesta sería un paso importante para la UE?
-