COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.11.2021
COM(2021) 675 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la aplicación e implementación del Reglamento (UE) 2018/644, sobre los servicios de paquetería transfronterizos

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido un aumento significativo de la demanda de servicios de paquetería[1], tanto a nivel nacional como transfronterizo. Las oportunidades que ofrece la ausencia de fronteras para los compradores por internet han impulsado un aumento del comercio electrónico transfronterizo y han allanado el camino para un crecimiento dinámico de los servicios de paquetería. Según se desprende del último informe del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales (ERGP, por sus siglas en inglés), el volumen de paquetes en el periodo observado 2018-2019 creció un 9,1 %, es decir, en más de 500 millones de paquetes[2]. La pandemia de COVID-19 ha acelerado aún más esta evolución. Durante el confinamiento domiciliario, los clientes tuvieron acceso a una gran variedad de productos y los operadores de servicios de entrega han podido seguir operando a pesar de las restricciones impuestas durante la pandemia, en particular en los sectores del transporte y del transporte de mercancías. En la actualidad, los consumidores esperan tener acceso a una amplia gama de servicios de paquetería y a ofertas competitivas de dichos servicios, tanto en términos de calidad y nivel de tarifas como de transparencia en lo que se refiere a las tarifas nacionales y transfronterizas de los servicios de paquetería. Además, los consumidores tienen cada vez más en cuenta aspectos relacionados con la calidad, tales como la flexibilidad de los puntos de entrega y unos plazos de entrega cortos, como características importantes de la entrega transfronteriza de paquetes.

El Reglamento (UE) 2018/644 sobre los servicios de paquetería transfronterizos[3] (en lo sucesivo, «el Reglamento») se adoptó en 2018 en el contexto de la Estrategia para el Mercado Único Digital de la UE con el fin de abordar la preocupación de que el nivel relativamente elevado de las tarifas de los servicios de paquetería transfronterizos, la falta de transparencia y de supervisión reglamentaria de dichos servicios y las tarifas correspondientes constituyeran un obstáculo a la prestación transfronteriza de servicios de paquetería y al funcionamiento del mercado interior.

El Reglamento se basa en las normas de la Directiva 97/67/CE[4] (la «Directiva sobre servicios postales») y las complementa en lo que respecta a los servicios de paquetería transfronterizos. La Comisión adoptó, junto con el presente informe, un informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre servicios postales, basándose en la evaluación de la Directiva y determinando

---

1 Téngase en cuenta que, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento, por «paquete» se entiende un envío postal que contenga bienes con o sin valor comercial, distintos de la correspondencia, con un peso máximo de 31,5 kg, y por «servicios de paquetería» los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de paquetes.

2 ERGP PL II (20) 23 Informe sobre los indicadores básicos.

3 Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos (DO L 112 de 2.5.2018, p. 19).

4 Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, en su versión modificada por la Directiva 2002/39/CE[4] y la Directiva 2008/6/CE (DO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

posibles ámbitos en los que podría ser necesario adaptar el marco de los servicios postales a la evolución del mercado y la tecnología y a la evolución de las necesidades de los usuarios[5].

El Reglamento establece requisitos para que los operadores comuniquen sus tarifas correspondientes a determinados servicios de paquetería nacionales y transfronterizos. Asimismo, prevé un procedimiento por el que las autoridades nacionales de reglamentación deberán determinar las tarifas de paquetería transfronteriza por unidad que sean injustificadamente elevadas. El Reglamento también otorga a todas las autoridades de reglamentación competencias coherentes para supervisar los servicios de paquetería. Por último, confirma el derecho de los consumidores a recibir información sobre las opciones de entrega transfronteriza, los gastos que deberán pagar por los servicios de paquetería transfronterizos y sobre las políticas en materia de tramitación de reclamaciones de los comerciantes, en consonancia con la Directiva sobre los derechos de los consumidores[6].

El artículo 11 del Reglamento exige a la Comisión que presente un informe sobre la aplicación y la implementación del Reglamento y evalúe, en particular, su contribución a la mejora de los servicios de paquetería transfronterizos, en particular la asequibilidad para las pymes y los particulares y su repercusión en los niveles de servicios de paquetería transfronterizos y en el comercio electrónico. Asimismo, debe examinar el grado en que las autoridades nacionales de reglamentación hayan encontrado dificultades a la hora de aplicar el Reglamento, así como los progresos conseguidos en cuanto a otras iniciativas dirigidas a la realización del mercado único de los servicios de paquetería.

En el informe se destacan los principales logros y retos hasta la fecha en materia de aplicación e implementación y, en particular, se indica que todas las autoridades nacionales de reglamentación han adquirido un conocimiento significativo sobre los operadores de servicios de paquetería que trabajan en este mercado, incluidos los nuevos modelos de negocio.

2. MÉTODO Y ALCANCE

El presente informe abarca los dos primeros años de aplicación del Reglamento y se basa en las contribuciones del ERGP[7]. Las tarifas utilizadas en el informe han sido comunicadas por las autoridades nacionales de reglamentación todos los años entre 2019 y 2021. La Comisión también llevó a cabo una consulta específica dirigida a los operadores de los servicios de paquetería, los consumidores, los minoristas y los interlocutores sociales en el Comité de Diálogo Social Europeo relativa al sector de los servicios postales.

---

5 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva sobre los servicios postales (Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 2002/39/CE y 2008/6/CE) [COM(2021) 674].

6 Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

7 En particular, el ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

El Reglamento requiere que las autoridades nacionales de reglamentación recaben información específica, incluidas las tarifas, de los prestadores de servicios de paquetería. Las tarifas que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento son las tarifas transfronterizas nacionales e intracomunitarias de los quince servicios de paquetería de uso común que figuran en el anexo del Reglamento. Estas tarifas se refieren exclusivamente a los envíos por unidad sin ningún descuento. Por tanto, dichas tarifas se aplican principalmente a los servicios de paquetería adquiridos por consumidores particulares o por minoristas de comercio electrónico muy pequeños que no han negociado tarifas con los operadores. Los expedidores más grandes, en particular los minoristas o las plataformas de comercio electrónico, se benefician en general de tarifas de descuento negociadas, principalmente debido a los grandes volúmenes, pero también porque llevan a cabo algunas actividades de preclasificación de los envíos y de transporte. Por consiguiente, las tarifas que figuran en la lista pública solo se aplican a una parte muy reducida del mercado global de servicios de paquetería y pueden representar tan solo el 6 % del volumen total de paquetes[8].

Sin embargo, los expedidores particulares de envíos de paquetes por unidad son especialmente sensibles a las tarifas, que deben permanecer asequibles para ellos. Así lo confirmaron los consumidores que respondieron a la consulta específica. Los minoristas de comercio electrónico muy pequeños, que utilizan con más probabilidad un servicio de paquetería por unidad, buscan a menudo las opciones de entrega más baratas a la hora de desarrollar sus actividades de comercio electrónico. Por tanto, pueden beneficiarse de una mayor transparencia respecto de las tarifas. Unas tarifas transparentes para los envíos por unidad sirven también de punto de referencia para los grandes minoristas de comercio electrónico a la hora de negociar unas tarifas reducidas con los prestadores de servicios de paquetería.

3 PANORAMA DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS DE PAQUETERÍA EN LA UE

El mercado de los servicios de paquetería transfronterizos está abierto a la competencia desde la década de 1990 y existen diferentes proveedores que ofrecen distintos servicios y precios en función del peso, el tamaño y el destino, así como características de valor añadido, como la trazabilidad o las opciones de plazos de expedición.

El mercado de los servicios de paquetería puede segmentarse en tres submercados: «de empresa a empresa» (B2B), «de empresa a consumidor» (B2C) y «de consumidor a cualquier otra parte» (C2X). De ellos, el segmento C2X constituye solo una pequeña parte del mercado: por ejemplo, se calcula que el segmento C2X, que representa los paquetes enviados a precios por unidad, es inferior al 7 % del mercado total de paquetería en Alemania e inferior al 3 % en los Países Bajos[9].

[8] En 2019, según la International Post Corporation (IPC), el volumen medio de envíos de los expedidores particulares fue del 5,8 %, el de la Administración Pública del 10,5 % y el de las empresas del 83,7 %.

[9] ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

El potencial de crecimiento del mercado de los servicios de paquetería está estrechamente relacionado con el crecimiento del mercado minorista en línea. El total de ventas al por menor por internet en Europa alcanzó los 424 000 000 000 EUR en 2019, con un crecimiento anual del 15 % desde 2014. Los envíos transfronterizos representan casi el 24 % del total de las ventas por internet en Europa[10]. Como consecuencia de ello, el mercado europeo de los servicios de paquetería creció considerablemente en los dos últimos años y, en 2019, su volumen de negocios superó los 70 000 000 000 EUR[11]. La tecnología de seguimiento y localización del correo y los paquetes y un servicio de entrega más seguro y fiable han mejorado, y aumentado, la confianza del consumidor.

La crisis de la COVID-19 ha acelerado considerablemente el ya creciente comercio electrónico y, por consiguiente, los servicios de paquetería. A escala mundial, el crecimiento medio del volumen de paquetes en el segundo trimestre de 2020, durante el confinamiento de la COVID-19, fue del 43 %[12]. Esta tendencia se mantuvo durante el resto del año[13].

La primera revisión a corto plazo del Reglamento relativo al bloqueo geográfico[14], adoptada el 30 de noviembre de 2020, concluyó que algunos minoristas de comercio electrónico siguen mostrándose reacios a ofrecer opciones de entrega transfronteriza. Aunque el Reglamento relativo al bloqueo geográfico no obliga a los comerciantes a realizar entregas transfronterizas cuando dichas entregas no estén contempladas en el contrato, el proceso de compra puede verse obstaculizado en las últimas etapas, ya que solo entonces el consumidor recibe la información de que el minorista de comercio electrónico no realiza entregas en el país de origen del consumidor. Un ejercicio de compras simuladas mencionado en el informe sobre bloqueo geográfico en el que se analizan diferentes aspectos de las compras en línea (no solo la entrega transfronteriza de paquetes) reveló que solo uno de cada tres intentos de compra transfronteriza tuvo éxito.

Estos problemas pueden frustrar las expectativas de los consumidores que desean que los productos ofrecidos en línea sean accesibles en todo el mercado único de la UE. Al mismo tiempo, los comerciantes en línea siguen enfrentándose a obstáculos administrativos (como los requisitos de registro del IVA) y no tienen claros los requisitos de protección del consumidor que se aplican a las ventas transfronterizas[15]. Estas cuestiones pueden disuadir a los minoristas de comercio electrónico de aumentar su implicación a escala transfronteriza.

---

[10] https://ecommercenews.eu/24-of-ecommerce-in-europe-is-cross-border/.

[11] *European Parcels Market Insight Report 2020*, Apex Insight («Informe sobre el mercado europeo de la paquetería 2020», documento en inglés).

[12] IPC (2020), *Global Postal Industry report 2020* («Informe sobre el sector postal mundial», documento en inglés), p. 9.

[13] P. ej., http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/connecting-businesses-and-consumers-during-covid-19-trade-in-parcels-d18de131/; y veintidós entidades reguladoras nacionales europeas informaron sobre el aumento del volumen de paquetes en agosto (respecto de las quince que lo hicieron en abril), véase el Informe del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales sobre las consecuencias de la COVID-19 en el sector postal.

[14] COM(2020) 766 final.

[15] Estos son los segundos y terceros obstáculos más importantes para los minoristas respectivamente (después de la recuperación de la deuda) y todavía afectan a una gran parte de las empresas (el 60 % de las empresas

Entre los prestadores de servicios de paquetería activos en el mercado se encuentran los operadores postales nacionales, los operadores logísticos y de entrega urgente internacionales, los operadores con presencia predominantemente nacional y los intermediarios de paquetería (es decir, los intermediarios entre los clientes y los operadores que agregan la demanda de servicios de paquetería de los clientes). Mientras que, en sus respectivos países, los operadores postales nacionales de servicio universal suelen tener cuotas de mercado muy elevadas en el mercado de la correspondencia[16], su cuota media del mercado de la paquetería fue de, aproximadamente, el 33 % en volumen y el 27 % en ingresos durante el período de 2015 a 2019[17]. Los operadores logísticos y de entrega urgente internacionales son los agentes más importantes en los distintos segmentos del mercado, que también ha visto cómo las plataformas internacionales de comercio minorista en línea entran en el mercado de los servicios de paquetería en algunos Estados miembros (Alemania, Austria, España, Francia e Italia). Por tanto, además de los operadores históricos con una presencia nacional, un número cada vez mayor de agentes activos en este sector disponen de una estructura logística multinacional o internacional.

El mercado de los servicios de paquetería es un mercado en el que la innovación y la digitalización son constantes. La tecnología ha contribuido a ofrecer servicios de paquetería mejores, más baratos y más fiables. Los operadores han invertido en la mejora de sus sistemas de información, tanto para proporcionar mejor información sobre la entrega a sus clientes (p. ej., mediante el empleo de soluciones innovadoras para la localización de paquetes) como para mejorar su eficacia operativa. Recientemente, muchos transportistas han implantado bicicletas de carga para la entrega del último kilómetro, vehículos eléctricos para reducir la huella ambiental y han aumentado el uso de taquillas de paquetes y puntos de recogida para una mayor comodidad de los compradores en línea.

4 PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL REGLAMENTO

4.1 Supervisión reglamentaria

De conformidad con los requisitos establecidos en el Reglamento, los **prestadores de servicios de paquetería** (con más de 50 empleados o establecidos en más de un Estado miembro) han presentado a la autoridad nacional de reglamentación competente información clave sobre sus actividades, en especial el volumen de negocios, los volúmenes y el empleo. Sin embargo, nueve de los trece delegados sindicales que participaron en la consulta opinaron que esta información no había aumentado la transparencia en relación con el número de trabajadores de los operadores de servicios de paquetería y once afirmaron que la información

citan los procedimientos del IVA como un obstáculo para la venta transfronteriza). Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado: *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers* («Itinerario de las empresas en el mercado único: barreras y obstáculos prácticos», documento en inglés), [SWD(2020) 54 final].

[16] Apartado 3.2 del documento SWD(2021) 309, que acompaña al informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva sobre los servicios postales (Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 2002/39/CE y 2008/6/CE) [COM(2021) 674].

[17] Informe del ERGP sobre los indicadores básicos para el seguimiento del mercado postal europeo, 2020.

y la transparencia no habían mejorado en lo que se refiere a la situación laboral de los trabajadores del sector de los servicios de paquetería. El ERGP comunicó que varias autoridades nacionales de reglamentación habían tenido dificultades para recopilar datos sobre el empleo y proporcionar la granularidad necesaria en la información sobre el empleo. Además, informó de que, en 2020, quince autoridades nacionales de reglamentación habían decidido no publicar los datos recogidos[18].

Los prestadores transfronterizos también han presentado su lista pública de tarifas para quince servicios de paquetería de uso común. La obligación de presentar esta información ha dado lugar, en general, a un proceso de recopilación de datos y de información más coherente y detallado en todos los Estados miembros, aunque pueden observarse algunas disparidades en el nivel de precisión de los datos presentados.

Las **autoridades nacionales de reglamentación** han presentado anualmente a la Comisión la lista pública de tarifas de los quince servicios de paquetería de uso común. En la mayoría de los casos, todos los reguladores han respetado el plazo de presentación de las tarifas. Las autoridades nacionales de reglamentación también estaban obligadas a determinar y evaluar las tarifas que se consideran injustificadamente elevadas y a presentar dichas evaluaciones a la Comisión. Sin embargo, esta evaluación comprende únicamente las tarifas de los servicios sujetos a una obligación de servicio universal, ya que solo estos servicios deben orientarse en función de los costes y ser asequibles de conformidad con la Directiva sobre servicios postales. En sus directrices de 2018, la Comisión recomienda que, cuando las entidades reguladoras nacionales apliquen un mecanismo de filtro previo a la evaluación, es decir, un sistema de clasificación de las tarifas transfronterizas para los quince servicios de paquetería de uso común en el marco del procedimiento de evaluación, estas examinen el 25 % de las tarifas más elevadas de la clasificación. El ERGP ha recomendado recientemente a la Comisión[19] que, a partir del ejercicio de 2022, las autoridades nacionales de reglamentación reduzcan la evaluación al 20 % de las tarifas más elevadas.

En 2020, las entidades reguladoras nacionales presentaron a la Comisión veinte informes de evaluación, el mismo número que en 2019. En los seis países en los que, en 2020, se observaron tarifas potencialmente elevadas, la intervención de las entidades reguladoras nacionales dio lugar a una reducción de precios en dos Estados miembros en 2021.

La **Comisión** ha publicado las versiones no confidenciales de los informes de evaluación mencionados[20]. Asimismo, el 20 de septiembre de 2018, la Comisión adoptó un Reglamento de Ejecución[21] por el que se establecen los formularios para la presentación de información

[18] ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

[19] El 29 de abril de 2021, el ERGP publicó el ERGP PL (21) 4 relativo a una posible reducción del porcentaje del mecanismo de filtro previo a la evaluación.

[20] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/assessment-cross-border-single-piece-parcel-tariffs_en.

[21] Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1263 de la Comisión, de 20 de septiembre de 2018, por el que se establecen los formularios para la presentación de información por parte de los prestadores de servicios de

por parte de los prestadores de servicios de paquetería. Además, el 12 de diciembre de 2018, publicó directrices para las autoridades nacionales de reglamentación en materia de transparencia y evaluación de las tarifas transfronterizas aplicables a los paquetes[22]. Ambos actos tienen por objeto normalizar y garantizar la coherencia de los informes y las evaluaciones de las tarifas, reduciendo al mismo tiempo la carga administrativa para las autoridades nacionales de reglamentación y los prestadores de servicios de paquetería.

El Reglamento exige a los **Estados miembros** que adopten normas relativas a las sanciones aplicables a los prestadores que incumplan el Reglamento. Todas las autoridades nacionales de reglamentación disponen de facultades sancionadoras a través de la legislación nacional. Hasta la fecha, ninguna de las autoridades nacionales de reglamentación ha impuesto sanciones por supuestas infracciones del Reglamento.

En general, los prestadores de servicios de paquetería, las autoridades nacionales de reglamentación y los Estados miembros han cumplido las obligaciones del Reglamento. En algunos casos, las autoridades nacionales de reglamentación han presentado con retraso los informes de evaluación de las tarifas a la Comisión. La Comisión hará el seguimiento de en qué medida persistirán los retrasos en los próximos períodos de informe, así como las razones de los mismos.

Consecuencias administrativas y dificultades para las autoridades nacionales de reglamentación

Por lo que se refiere a la **recogida y comunicación de la información** por parte de los proveedores de servicios de paquetería, algunas autoridades reguladoras han comunicado problemas menores, pero de diversa índole, a los que estos se enfrentan en relación, por ejemplo, con interpretaciones divergentes de términos específicos[23] (franquiciados, subcontratistas) o relacionados con determinados datos[24] (facturación, volúmenes, empleo). Sin embargo, en 2020 fueron menos las autoridades nacionales de reglamentación que comunicaron tales dificultades con respecto a 2019, lo cual podría sugerir una curva de aprendizaje.

Por lo que se refiere a la **recogida y presentación de las tarifas** de los prestadores de servicios de paquetería a las autoridades nacionales de reglamentación, que a su vez presentan las tarifas a la Comisión, las principales dificultades señaladas están relacionadas con los problemas técnicos de la aplicación de paquetería (una herramienta de recogida de datos basada en la web) utilizada para comunicar las tarifas. Estos problemas se han resuelto. Algunas autoridades nacionales de reglamentación recibieron las tarifas de los prestadores de

---

paquetería, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo [C(2018)6007].

[22] Comunicación de la Comisión sobre las directrices para las autoridades nacionales de reglamentación en materia de transparencia y evaluación de las tarifas transfronterizas aplicables a los paquetes con arreglo al Reglamento (UE) 2018/644 y al Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1263 de la Comisión [COM(2018) 838 final].

[23] Quince ANR en 2019 y nueve en 2020.

[24] Siete ANR en 2019 y cinco en 2020.

servicios de paquetería con cierto retraso, por lo que tuvieron dificultades para verificarlas y cumplir el plazo de presentación a la Comisión.

Respecto de las tarifas de los quince servicios de paquetería más utilizados, los problemas con las definiciones y las dificultades para encontrar la categoría tarifaria adecuada se deben a menudo al hecho de que el Reglamento se basa en la clasificación por peso utilizada por los prestadores del servicio universal designados. Otros prestadores de servicios de paquetería (a menudo prestadores de servicios urgentes) pueden basar sus tarifas en diferentes criterios, como la dimensión en lugar del peso. Por tanto, a algunos prestadores les resultó difícil encajar sus servicios en una de las quince categorías. Esto dificultó la comparación real de las tarifas. También se ha observado cierta incoherencia en las asignaciones de productos, ya que algunos prestadores comunican los mismos datos de productos de paquetería en diferentes categorías. Algunos prestadores del servicio universal informan de que no existen servicios de paquetería con seguimiento y localización, únicamente el servicio universal normal sin seguimiento.

El número de prestadores de servicios de paquetería que notifican las tarifas a sus autoridades nacionales de reglamentación varía enormemente de un Estado miembro a otro, independientemente del tamaño del Estado miembro. El número de prestadores que ofrecen servicios de paquetería nacionales y transfronterizos para un paquete de 1 kg con seguimiento y localización oscila entre cuatro y dieciocho dependiendo del Estado miembro. Esto puede indicar distintos grados de concentración del mercado en la UE o algunas dificultades para que las autoridades reguladoras hagan cumplir las obligaciones de información a los operadores.

Por lo que se refiere a la **evaluación de las tarifas que podrían ser injustificadamente elevadas** por parte de las autoridades de reglamentación, las principales dificultades comunicadas por dichas autoridades estaban relacionadas, en general, con problemas de disponibilidad de datos y comparabilidad. La experiencia ha demostrado que algunos elementos que deben tener en cuenta las entidades reguladoras para la evaluación, en particular los volúmenes entre el Estado miembro de origen y el de entrega, los costes específicos de transporte y gestión y otros costes pertinentes, así como la calidad del servicio, se utilizaron más que otros (como el probable impacto en los usuarios particulares y las pequeñas y medianas empresas) a la hora de llevar a cabo las evaluaciones de las tarifas.

Asimismo, el ERGP evaluó las **consecuencias administrativas** para las autoridades nacionales de reglamentación a la hora de aplicar el Reglamento[25].

El número medio de horas del personal dedicadas a la recogida y el tratamiento de la información, tal como exige el Reglamento, fue de 108 en 2020, frente a 168 en 2019 (– 35 %). El número medio de horas del personal dedicadas a la recogida y al envío de tarifas fue de 95 en 2020, frente a 159 en 2019 (– 40 %). No obstante, el número de horas de trabajo del personal varía considerablemente entre las autoridades nacionales de reglamentación. Para

[25] ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

llevar a cabo la evaluación de las tarifas, la media de horas del personal empleadas fue de 135 en 2020, frente a 182 de 2019 (– 26 %).

Las cuestiones mencionadas parecen estar relacionadas principalmente con el período inicial de aplicación y no sugieren ningún problema significativo respecto de la recopilación de datos y la supervisión reglamentaria. La Comisión supervisará la persistencia de determinados problemas y evaluará cómo podría garantizarse una mejor comparabilidad de los datos, por ejemplo, mediante directrices a los operadores y a las autoridades de reglamentación.

Las dificultades técnicas relativas a la transmisión de datos para su publicación en la aplicación de paquetería basada en la web deberán ser objeto de un seguimiento continuo.

4.2 Transparencia de las tarifas transfronterizas

Con el fin de aumentar la transparencia de las tarifas transfronterizas, la Comisión creó en 2019 una herramienta de transparencia basada en la web. Esta herramienta publica la lista pública de tarifas nacionales y transfronterizas de los quince servicios de paquetería de uso común para envíos por unidad en todos los Estados miembros[26]. En principio, solo son pertinentes para los consumidores o los pequeños (micro)minoristas de comercio electrónico que no se benefician de tarifas reducidas.

En 2021, la Comisión publicó 40 440 tarifas aplicadas por 281 prestadores de servicios de paquetería, frente a las 52 276 tarifas aplicadas por 386 prestadores en 2019. La disminución del número de prestadores y tarifas no parece reflejar una tendencia real hacia una cierta consolidación del mercado, sino más bien es el resultado de la reevaluación o redefinición del alcance de sus obligaciones de información por parte de las autoridades nacionales de reglamentación tras su experiencia inicial en 2019, ya que en algunos países los datos sobre precios de filiales que operan en el mismo país estaban duplicados.

Sobre la base del número de visitas, el nivel de conocimiento de la herramienta de transparencia basada en la web parece bastante bajo. La media mensual de visitas en 2019 fue de 333, y en 2020 fue de 814. Algunas autoridades nacionales de reglamentación han sido más proactivas que otras a la hora de difundir el enlace a la herramienta, como puede observarse en el perfil de los usuarios, ya que la mayoría de los visitantes de la página procedían de Italia (40 %), Hungría (16 %), Bélgica (8 %) y Croacia (7 %). La Comisión y las entidades reguladoras nacionales deben esforzarse por promover y mejorar la facilidad de uso de esta herramienta de transparencia.

Los participantes en la consulta específica de la Comisión sobre los servicios de paquetería transfronterizos confirman que los minoristas de comercio electrónico y los consumidores apenas conocen su existencia. Aunque los prestadores de servicios de paquetería la conocen más, señalan que en sus propios sitios web hay más información pertinente disponible, así como en otros sitios web de comparación de precios.

[26] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_es.

Las autoridades nacionales de reglamentación destacan una serie de deficiencias adicionales de la herramienta de transparencia basada en la web de la Comisión, lo cual plantea dudas sobre su eficacia en su formato actual[27]. Por ejemplo, la base de datos del sitio web solo se actualiza una vez al año, mientras que las tarifas pueden cambiar a lo largo del año. Las autoridades nacionales de reglamentación también mencionan que las tarifas pueden no representar los servicios más utilizados por los particulares y los minoristas del comercio electrónico. Además, algunos prestadores de servicios de paquetería basan las tarifas en la dimensión del paquete y no en su peso (que es uno de los criterios de búsqueda utilizados en la herramienta web). Asimismo, los clientes finales necesitan otras características del producto para poder elegir con conocimiento de causa, como el plazo de entrega o las condiciones del seguro. No se informa al respecto.

De conformidad con el Reglamento, las tarifas disponibles en el sitio web de la Comisión no incluyen el IVA. Un prestador de servicios de paquetería que no sea prestador del servicio universal está sujeto al IVA, mientras que uno que sí lo sea no está sujeto al IVA. Por tanto, la herramienta de comparación dificulta que los consumidores comparen el precio real que pagarían por un servicio de paquetería. Esto afecta a su eficacia y facilidad de uso.

Una calculadora de precios más dinámica, por ejemplo, que proporcione periódicamente tarifas actualizadas, o que permita a los usuarios incluir más opciones en su búsqueda del servicio deseado, podría ser una alternativa mejor que la actual herramienta web de la Comisión. No obstante, las autoridades nacionales de reglamentación advierten de que este enfoque podría conllevar el riesgo de imponer una carga administrativa significativa tanto a las entidades reguladoras como a los prestadores de servicios de paquetería, y sostienen que los prestadores comerciales podrían estar mejor situados para prestar un servicio de este tipo, que ya está disponible en algunos Estados miembros.

De conformidad con el Reglamento, la herramienta web de la Comisión debe ser neutral y no comercial. Los descuentos entre los minoristas de comercio electrónico y los operadores de servicios de paquetería son el resultado de negociaciones entre ambas partes. Incluirlos en el sitio web de la Comisión no sería informativo, ya que no reflejaría las condiciones específicas aplicables a todos los minoristas de comercio electrónico. Además, estos descuentos son datos comerciales sensibles que no están a disposición del público.

Aunque todavía es pronto para evaluar plenamente el funcionamiento de la herramienta de transparencia basada en la web relativa a las tarifas de la Comisión, parece haber más transparencia al respecto en la entrega transfronteriza de paquetes por unidad en la actualidad que antes del Reglamento. Para abordar la escasa utilización de la herramienta de transparencia, la Comisión estudiará las mejoras que podrían introducirse en la herramienta web con el fin de garantizar una mayor comparabilidad de las tarifas, resolviendo en particular la diferencia de trato en materia de IVA. También garantizará una mejor promoción

[27] ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

entre el público en general, especialmente al demostrar su complementariedad con otras herramientas de comparación de precios disponibles en la actualidad.

Asequibilidad para las pymes y los particulares

Se supone que una mayor transparencia de las tarifas contribuirá a la mejora y la asequibilidad de los servicios de paquetería transfronterizos, en particular para los usuarios de los servicios por unidad no negociados.

Se ha realizado un análisis de tarifas para un paquete estándar de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización, las categorías más populares en cuanto al número de ofertas de precios en la herramienta de transparencia[28]. El análisis abarca la evolución durante los tres primeros años de recogida de datos. Proporciona algunas pruebas contradictorias sobre la evolución y el nivel de las tarifas de los servicios ofrecidos por los prestadores y los no prestadores del servicio universal[29].

Las tarifas medias de la entrega transfronteriza de estos dos tipos de paquetes[30] aplicadas por los **prestadores del servicio universal** se mantuvieron, en general, estables en términos nominales durante el período 2019-2021, con la excepción de Finlandia, que experimentó un importante descenso de las tarifas transfronterizas, y Hungría, donde se produjo un aumento sustancial. Durante el mismo período, muchos Estados miembros también experimentaron aumentos importantes de las tarifas para la entrega nacional de los mismos paquetes, con aumentos superiores al 12 % en ocho Estados miembros.

La relación entre las tarifas medias nacionales y transfronterizas aplicadas por los prestadores del servicio universal en 2021 oscila entre aproximadamente dos (en España, Francia, Malta, Países Bajos y Suecia para ambos paquetes) y alrededor de nueve (en Rumanía para los paquetes de 2 kg con seguimiento y localización). Esto indica que, por término medio, las tarifas transfronterizas son entre dos y nueve veces más caras que las nacionales. Esta relación no sufrió muchos cambios a lo largo de los tres años examinados.

Las tarifas transfronterizas medias para las mismas categorías de paquetería de los **no prestadores del servicio universal** muestran un aumento porcentual más pronunciado durante el período 2019-2021. Sin embargo, en muchos casos, el aumento de las tarifas nacionales es incluso mayor. La relación entre las tarifas medias nacionales y transfronterizas aplicadas por los no prestadores del servicio universal en 2021 oscila entre aproximadamente dos (en Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos para el seguimiento y localización de los paquetes de 1 kg) y alrededor de treinta (en Malta para el seguimiento y la localización de los paquetes de 2 kg con seguimiento y localización).

Las tarifas transfronterizas medias aplicadas por los no prestadores del servicio universal son generalmente superiores a las aplicadas por los prestadores del servicio universal. La

[28] Estos productos también se eligieron por su amplia utilización entre los consumidores. Se estima que el 86 % de los artículos adquiridos por internet en otro país tenían un peso inferior a 2 kg.

[29] Véase el anexo 1 del presente informe para los datos detallados y la metodología utilizada.

[30] Véanse también los cuadros con la evolución de las tarifas por unidad del anexo 1.

comparación de las tarifas aplicadas por los prestadores del servicio universal y los no prestadores del servicio universal en 2019 muestra también que las tarifas de servicio universal aplicadas por los prestadores del servicio universal al envío transfronterizo de paquetes de 1 kg con seguimiento y localización están más cerca del rango inferior de las tarifas aplicadas a dicho servicio que de la tarifa más elevada[31].

Sin embargo, el precio no es el único factor que influye en la asequibilidad del envío de un paquete para el usuario final. La calidad de los servicios, como el plazo de entrega o el punto de entrega, también desempeña un papel importante. En general, los niveles de servicio han mejorado en los últimos años, por ejemplo, en lo que se refiere a una entrega más rápida, sistemas digitales de seguimiento y localización que informan al destinatario de la ubicación del paquete, o una mayor disponibilidad de puntos de entrega alternativos, como estaciones de distribución con taquillas o tiendas. En un contexto de precios estables o ligeramente en aumento, los servicios de paquetería muestran ahora un nivel de calidad más alto o incluyen servicios de entrega gratuitos.

En 2019, solo un pequeño número de Estados miembros en los que se identificaron paquetes de servicio universal dentro del rango más alto de las tarifas transfronterizas concluyó en su evaluación que dichas tarifas eran injustificadamente elevadas (cuatro Estados miembros) o potencialmente injustificadamente elevadas (un Estado miembro). Si se tiene en cuenta una serie de elementos objetivos, como cualquier otra tarifa pertinente para un servicio de paquetería comparable, los volúmenes de flujos comerciales, o determinados costes de transporte, gestión o cualquier otro coste pertinente, estas entidades reguladoras concluyeron que existía una diferencia significativa entre las tarifas y sus costes subyacentes. En general, las tarifas que se consideraron injustificadamente elevadas en 2019 también tuvieron la misma consideración en 2020. El Reglamento no establece ninguna obligación de que las entidades reguladoras nacionales adopten medidas para corregir esta situación.

La Directiva sobre servicios postales solo establece un marco general para la evaluación de la asequibilidad y una orientación en función de los costes de las tarifas de los servicios postales universales. Según el ERGP[32], varias autoridades nacionales de reglamentación confirman la asequibilidad de dichas tarifas para los consumidores y las pequeñas y medianas empresas. Los motivos son, entre otros, el hecho de que los prestadores de servicios de paquetería alternativos ofrecían servicios similares a precios más bajos, o las tarifas se referían a productos que no se utilizaban habitualmente.

En respuesta a la consulta de la Comisión, las partes interesadas expresaron opiniones divergentes sobre si las tarifas de los servicios de paquetería son asequibles. Los clientes finales y las asociaciones de minoristas afirmaron que en los dos últimos años no se ha producido ningún cambio en la asequibilidad de las tarifas. En cambio, la mayoría de los prestadores de servicios de paquetería, incluidos los prestadores del servicio universal, tienen

[31] ERGP PL II (20) 23 *Report on Postal Core Indicators* («Informe sobre los indicadores postales básicos», documento en inglés).

[32] ERGP PL II (20) 24 *Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services* («Informe sobre la evaluación de los servicios de paquetería transfronterizos», documento en inglés).

una opinión más positiva y creen que la asequibilidad de los servicios de paquetería ha mejorado. La evaluación general de las respuestas a la consulta sugiere que, en general, las tarifas son asequibles.

La Comisión seguirá supervisando las tarifas aplicadas por los operadores de servicios postales, su evolución y asequibilidad para los usuarios, teniendo también en cuenta la importante variación global de los volúmenes que se ha producido en los últimos años.

Impacto del presente Reglamento en los niveles de los servicios de paquetería transfronterizos y en el comercio electrónico, incluidos los datos sobre las tarifas de entrega

El Reglamento, con su ámbito de aplicación limitado y sus objetivos específicos, no contiene ninguna disposición que pueda influir directamente en los niveles de los servicios de paquetería transfronterizos en el contexto del comercio electrónico.

El aumento de la transparencia de las tarifas transfronterizas podría contribuir a la creación de nuevos pequeños minoristas de comercio electrónico, así como de pequeños minoristas con establecimientos físicos ya existentes que decidan vender sus productos por internet mediante la identificación de las mejores opciones de entrega de los quince servicios de paquetería de uso común. Entre estos minoristas se incluyen también a aquellos minoristas con establecimientos físicos que se vieron obligados a encontrar soluciones alternativas para vender sus productos en el contexto de la pandemia de COVID-19, en particular durante los períodos de confinamiento.

De hecho, en lo que respecta a los gastos de entrega a domicilio en el contexto del comercio electrónico, debe distinguirse entre las tarifas que los prestadores de servicios de paquetería cobran a los minoristas de comercio electrónico y las cantidades que estos minoristas cobran por la entrega a sus clientes finales. Aunque el objetivo del Reglamento es lograr que determinadas tarifas aplicadas por los prestadores de servicios de paquetería sean más asequibles para los particulares a través de una mayor transparencia, las tarifas negociadas por el minorista pueden ser significativamente diferentes. El importe que el cliente final acaba pagando en una transacción dependerá en gran medida de la estrategia comercial del minorista. En efecto, un minorista electrónico podría decidir ofrecer el envío a título gratuito absorbiendo los costes de entrega (total o parcialmente) o integrando los costes de entrega (total o parcialmente) en el precio del producto. Lo mismo podría ocurrir con otros costes relacionados con la venta de productos por internet, por ejemplo, los costes de embalaje. Por tanto, no es posible extrapolar los gastos reales de entrega del precio total pagado por el cliente final. Por ello, resulta difícil evaluar si el Reglamento tiene algún impacto en los costes de entrega que pagan los clientes finales por los productos que compran en línea. Sin embargo, podría ser útil investigar cómo se fijan las tarifas de las entregas de paquetes en un contexto de comercio electrónico.

4.3 Información a los consumidores

El Reglamento especifica que, en el caso de los contratos que entran en el ámbito de aplicación de la **Directiva sobre los derechos de los consumidores**[33], los comerciantes deberán informar a los consumidores ya en la fase precontractual sobre las opciones de entrega transfronteriza, los gastos que deben pagar y la política de tramitación de reclamaciones del comerciante. El marco regulador de la UE sobre los derechos de los consumidores ha sido objeto de revisión recientemente y esta revisión ha dado lugar a las siguientes nuevas iniciativas pertinentes para la entrega de paquetes:

- la **Directiva sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE**[34] exige al mercado en línea que mencione de forma explícita cómo se reparten las obligaciones relacionadas con el contrato entre el tercero que ofrece los productos y el proveedor del mercado en línea (p. ej., qué comerciante – el tercero o el mercado en línea– es responsable de prestar los servicios de paquetería, gestionar las mercancías devueltas y dónde puede recurrir el consumidor en caso de problemas);

- **la Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores**[35]también permitirá que entidades habilitadas presenten acciones colectivas, tanto para hacer cesar las infracciones de los derechos de los consumidores como para obtener compensación. Cabe señalar que, aunque la Directiva (UE) 2020/1828 sobre las acciones de representación, aplicable a partir de 2023, no menciona el Reglamento (UE) 2018/644 entre los actos jurídicos enumerados en el anexo I de dicha Directiva, los Estados miembros siguen siendo competentes para que las disposiciones de la Directiva (UE) 2020/1828 sean aplicables a ámbitos distintos de los incluidos en el anexo I[36].

[33] Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

[34] Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

[35] Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

[36] Considerando 18 de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

5 PROGRESOS EN RELACIÓN CON OTRAS INICIATIVAS DIRIGIDAS A LA REALIZACIÓN DEL MERCADO ÚNICO DE LOS SERVICIOS DE PAQUETERÍA

El Reglamento dispone que también se evalúen los progresos logrados en otras iniciativas pertinentes para la entrega transfronteriza de paquetes. La sección que figura a continuación destaca los acontecimientos recientes que afectan a los servicios de paquetería transfronterizos.

Digitalización y comercio electrónico

Poner fin a los obstáculos injustificados al comercio electrónico transfronterizo, mejorar los servicios de paquetería transfronterizos, proteger los derechos de los compradores por internet y promover el acceso transfronterizo a contenidos en línea son piedras angulares de la Estrategia para el Mercado Único Digital. El 3 de diciembre de 2018 entró en vigor un nuevo marco regulador sobre el bloqueo geográfico[37].

Aunque el Reglamento relativo al bloqueo geográfico mencionado anteriormente no regula los servicios de paquetería transfronterizos, sirve en particular para abordar y luchar contra la discriminación de los consumidores y las empresas por razón de su nacionalidad, su lugar de residencia o de establecimiento, cuando compren bienes o servicios en línea en la UE. El 30 de noviembre de 2020, la Comisión publicó el primer informe sobre el Reglamento relativo al bloqueo geográfico, del que se desprende que los consumidores a menudo tienen grandes expectativas sobre la entrega transfronteriza en todo el mercado interior, que se ven frustradas por la denegación o la ausencia de opciones de entrega para determinados países, incluidos los comerciantes multinacionales. El informe concluía que el proceso de compra a menudo se interrumpe en sus fases finales porque el comerciante no realiza entregas en el país del comprador. Solo uno de cada tres intentos de compra transfronteriza tuvo éxito en el reciente ejercicio de compras simuladas[38]. Esto se debe principalmente a que siguen existiendo limitaciones de entrega en las compras transfronterizas. Estas restricciones todavía afectan a más del 50 % de los intentos de compra, incluso con comerciantes multinacionales que ofrecen diferentes versiones nacionales de sus sitios web.

Por ello, la Comisión concluyó, entre otras cosas, que seguirá supervisando la evolución de los elementos que afectan a la implicación transfronteriza activa de los comerciantes, en particular en lo que se refiere a la entrega transfronteriza o a la disponibilidad de servicios de entrega innovadores para los consumidores[39].

---

[37] El 30 de noviembre de 2020, la Comisión publicó un informe en el que se puso de manifiesto que tras los primeros meses de aplicación por parte de los organismos nacionales de ejecución y asistencia se observó que, cuando se trata de litigios y problemas, los consumidores suelen tener mayores expectativas sobre los derechos y obligaciones que están en juego.

[38] Ipsos *et al.* (2020).

[39] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-publishes-its-short-term-review-geo-blocking-regulation.

Desarrollo de normas

La última solicitud de normalización de la Comisión se aprobó en 2016[40] y se completó en 2020. Varias normas desarrolladas desde entonces tienen por objeto **mejorar las operaciones de paquetería**[41]:

- Una norma para medir las **reclamaciones** sobre paquetes, dañados, perdidos o con retraso. La norma hace hincapié en el comercio electrónico abordando la cuestión de múltiples operadores para un envío, así como la función del destinatario en relación con la persona que ha pagado el servicio.

- Normalización de las **cajas para paquetes** con características digitales. Estas cajas para paquetes de uso doméstico mejoran la facilidad de uso del comercio electrónico.

- Interfaces para **paquetes transfronterizos**. Esta herramienta contribuye al comercio electrónico especificando el intercambio de información entre el comerciante electrónico y el primer operador logístico. Se refiere tanto a la etiqueta física como a los intercambios electrónicos.

- Normalización de los requisitos relativos a los **datos electrónicos anticipados** en las operaciones postales. Esta herramienta se refiere a los datos que se envían antes de que el paquete llegue realmente, indicando el valor, si es material de riesgo, etc. Fomenta la interoperabilidad de las operaciones de paquetería.

Actualmente se está preparando una nueva solicitud de normalización de la Comisión sobre los servicios postales.

Interconnect

Treinta operadores postales, incluida la mayoría de los prestadores del servicio universal de la UE, participan en **el programa Interconnect puesto en marcha por la International Post Corporation (IPC)** con el fin de mejorar la interoperabilidad de los servicios de paquetería transfronterizos. Los prestadores del servicio universal participantes se han comprometido a recibir y entregar los envíos entre ellos de conformidad con normas acordadas conjuntamente que les permitan aumentar sus volúmenes de entrega de comercio electrónico. Interconnect registró niveles sin precedentes de paquetes transfronterizos con seguimiento en 2020[42]. Esto se debe en parte al auge del comercio electrónico relacionado con la COVID, pero también refleja la creciente confianza de los correos y los minoristas de comercio electrónico. En 2018, IPC también puso en marcha una plataforma de compras transfronterizas («Plataforma dinámica de comerciantes») que permite que los minoristas de comercio electrónico,

[40] La Comisión aprobó la solicitud M/548 en agosto de 2016 [C(2016) 4876 final de 1.8.2016].

[41] Decisión de Ejecución (UE) 2021/1827 de la Comisión, de 18 de octubre de 2021, relativa a las normas sobre los servicios postales y la mejora de la calidad del servicio en apoyo de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 369 de 19.10.2021, p. 16). https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1827/oj.

[42] https://www.ipc.be/news-portal/general-news/2021/01/27/15/00/record-volumes.

especialmente las pymes, ofrezcan a sus clientes una amplia gama de soluciones de distribución postal (transfronteriza)[43].

Unión Postal Universal

El crecimiento sustancial de los paquetes originarios de países no pertenecientes a la Unión, en particular de los países del sudeste asiático, ha planteado varios retos comerciales y políticos importantes a los operadores de la UE. De hecho, los prestadores del servicio postal universal recibían del prestador de origen una remuneración («gastos terminales») demasiado baja y no relacionada con los gastos de entrega nacionales ni con los costes reales de entrega.

Esto creó distorsiones del mercado en el sector del comercio electrónico, ya que permitía que los operadores de comercio electrónico de fuera de la UE se beneficiaran de unos gastos de entrega más bajos. Esto afectó especialmente a los pequeños minoristas europeos de comercio electrónico. En 2019, se revisó el sistema de remuneración establecido a nivel mundial en el marco de la Unión Postal Universal con la introducción de una tarifa de remuneración que podría decidir de forma unilateral el operador del servicio universal receptor y que ascendería al 70 % de la tarifa de entrega nacional por unidad (las denominadas tarifas autodeclaradas). Se introducirán gradualmente hasta el 2025 (julio de 2020 para los Estados Unidos).

Además, la exención del IVA a la importación aplicable a bienes con un valor muy pequeño de hasta 22 EUR se ha eliminado a partir del 1 de julio de 2021. Esto sirvió para abordar el problema del fraude causado por una exención del IVA utilizada anteriormente de forma indebida para bienes procedentes de fuera de la UE, que dio lugar a distorsiones del mercado y generó una competencia desleal[44]. Estos cambios producirán unas condiciones de competencia equitativas para los prestadores de servicios de paquetería y los minoristas de comercio electrónico.

6 CONCLUSIONES

En su forma actual, el Reglamento tiene un ámbito de aplicación limitado y objetivos claramente definidos. Al centrarse en la entrega de paquetes por unidad, no aborda las tarifas de las entregas al por mayor en un contexto de comercio electrónico. Dentro de su ámbito de aplicación y limitaciones, en líneas generales, el Reglamento ha logrado sus objetivos principales de aumentar el nivel de transparencia de determinadas tarifas por unidad y mejorar la supervisión reglamentaria de la parte del mercado de paquetería que entra dentro de su ámbito de aplicación. Es importante señalar que las nuevas obligaciones de información del Reglamento han dado lugar a cierta mejora en la forma en que todos los Estados miembros han recopilado datos e información. Esto ha contribuido a mejorar las capacidades de supervisión del mercado de la paquetería de las autoridades nacionales de reglamentación. Los Estados miembros, las autoridades nacionales de reglamentación y los prestadores de servicios de paquetería han cumplido, en general, sus obligaciones en virtud del Reglamento.

[43] WIK 2019, *Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery* («Desarrollo del comercio electrónico transfronterizo a través de la entrega de paquetes», documento en inglés), p. 137.

[44] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_4404.

Durante el período de referencia, las autoridades nacionales de reglamentación no hicieron uso de sus facultades sancionadoras para hacer cumplir el Reglamento. En esta fase temprana, la Comisión considera que es demasiado pronto para evaluar los efectos directos e indirectos de la aplicación del Reglamento y estudiar modificaciones en este sentido. También se necesita más tiempo para poder evaluar cómo interactúa el Reglamento con otras iniciativas en curso que podrían tratar directa o indirectamente las cuestiones abordadas por el Reglamento. Esto podría incluir investigar cómo se fijan las tarifas de los envíos de paquetes en un contexto de comercio electrónico.

Podrían emprenderse varias iniciativas para mejorar la transparencia de las tarifas y la supervisión reglamentaria:

- La comparabilidad de los datos recopilados por las autoridades nacionales de reglamentación podría mejorarse mediante algunas orientaciones adicionales de la Comisión en colaboración con el Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales.

- La Comisión también seguirá supervisando las tarifas aplicadas por los operadores de servicios postales, su evolución y asequibilidad para los usuarios y prestará atención a modelos de negocio alternativos, como los basados en la economía colaborativa y las plataformas de comercio electrónico que están entrando en los mercados de paquetería. Asimismo, la Comisión seguirá supervisando las prácticas comerciales generales de los comerciantes y el impacto de estas prácticas en las opciones disponibles para el público en toda la UE en el contexto del Reglamento relativo al bloqueo geográfico.

- La Comisión y las autoridades nacionales de reglamentación deben proseguir sus esfuerzos para promover la herramienta de transparencia basada en la web de la Comisión y mejorar su facilidad de uso, en particular demostrando su valor añadido respecto de otras herramientas de comparación de precios disponibles en la actualidad. Deben reconocerse las limitaciones de la herramienta, ya que las tarifas publicadas se refieren a los envíos por unidad sin descuentos, que solo se aplican a una parte muy pequeña del mercado global de servicios de paquetería, y no al contexto más amplio del comercio electrónico. Las posibles mejoras de la herramienta de transparencia y su mejor adaptación a las realidades del mercado se debatirán con representantes de los consumidores, operadores y entidades reguladoras nacionales.

- Además, debe garantizarse la coherencia global con otras iniciativas en curso, como la implementación de la Agenda Digital para Europa y el Pacto Verde Europeo.

La Comisión invita al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo a tomar nota del presente informe, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento.

ANEXO 1 ANÁLISIS DE TARIFAS DE PAQUETES DE 1 KG Y 2 KG CON SEGUIMIENTO Y LOCALIZACIÓN

Metodología

Las tablas de tarifas para los paquetes de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización se basan en tarifas por unidad publicadas en 2019, 2020 y 2021 en la herramienta web de transparencia de tarifas de la Comisión[45]. Las tarifas se notifican en euros y excluyen el impuesto sobre el valor añadido. Con el fin de evitar fluctuaciones de los tipos de cambio que afecten a los cálculos de tendencias, se ha utilizado el tipo aplicado el 31 de marzo de 2020 por el Banco Central Europeo para convertir a euros todas las tarifas que se expresaron en una moneda distinta del euro durante los tres años.

Dado que el proceso de recopilación de datos no comenzó hasta 2019, la Comisión observa que el conjunto de datos sobre precios a lo largo de los tres años todavía no es totalmente estable. En particular, existe cierta incertidumbre sobre si las incoherencias se deben a la evolución de las tendencias reales o a problemas de recopilación de datos (p. ej., la falta de coherencia en la comunicación de los datos por parte de los prestadores o la modificación de las prácticas de recogida de datos de las entidades reguladoras). Para abordar esta cuestión, se ha depurado el conjunto de datos mediante: 1) la retirada de los productos de paquetería que no se hayan notificado sistemáticamente en cada uno de los tres años; y 2) la retirada del producto de paquetería de un prestador determinado para el que se notificó un precio anormalmente bajo en 2020-2021 en comparación con 2019. Por lo tanto, estos cuadros deben utilizarse con la debida cautela y deben tenerse en cuenta estas limitaciones.

[45] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_es.

Cuadro 1 sobre los prestadores del servicio universal (OSU)– paquetes de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización – Tarifas nacionales y transfronterizas para 2019, 2020 y 2021

	Paquete 1 kg con seguimiento y localización (en EUR)								Paquete 2 kg con seguimiento y localización (en EUR)							
	2019		2020		2021		% dif. en 2021 respecto de 2019		2019		2020		2021		% dif. en 2021 respecto de 2019	
	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE
Austria	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0 %	**0 %**	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0,2 %	**0 %**
Bélgica	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0 %	**0 %**	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0,0 %	**0 %**
Croacia	2,6	13,7	2,6	13,7	3,3	13,8	27 %	**1 %**	2,6	17,6	2,6	17,6	3,3	17,8	25,2 %	**1 %**
Chipre	4,2	16,5	4,2	16,5	4,2	16,5	0 %	**0 %**	4,5	20,0	4,5	20,0	4,5	20,0	0,0 %	**0 %**
Chequia	4,0	15,3	4,7	15,3	4,7	15,3	18 %	**0 %**	4,0	16,5	4,7	16,5	4,7	16,5	17,1 %	**0 %**
Dinamarca	8,0	21,0	10,2	22,1	8,0	20,4	0 %	**-3 %**	8,6	30,0	10,2	31,1	8,6	29,5	0,0 %	**-2 %**
Estonia	3,8	17,2	3,8	17,2	5,2	17,1	37 %	**-1 %**	4,1	19,1	4,1	19,1	5,6	19,3	36,3 %	**1 %**
Finlandia	4,8	27,0	4,8	27,2	4,8	20,6	0 %	**-24 %**	4,8	26,8	4,8	27,2	4,8	20,6	0,0 %	**-23 %**
Francia	7,8	15,2	8,0	15,5	8,0	16,0	3 %	**5 %**	8,8	17,2	9,0	17,6	9,2	18,1	4,0 %	**5 %**
Grecia	2,6	22,4	2,6	22,4	3,0	22,1	15 %	**-1 %**	3,1	26,1	3,1	26,3	3,5	26,6	12,9 %	**2 %**
Hungría	4,3	23,7	4,5	23,8	4,8	27,9	12 %	**18 %**	4,3	24,6	4,5	24,7	4,8	28,8	11,8 %	**17 %**
Lituania	2,5	14,4	2,5	14,4	2,5	14,1	0 %	**-2 %**	2,7	16,0	2,7	16,0	2,7	15,7	0,0 %	**-2 %**

Malta	9,0	13,9	9,0	13,9	9,0	13,9	0 %	**0 %**	9,0	16,4	9,0	16,4	9,0	16,4	0,0 %	**0 %**
Países Bajos	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4 %	**0 %**	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4,3 %	**0 %**
Polonia	1,7	11,9	1,7	11,9	2,9	11,9	71 %	**0 %**	1,7	13,2	2,3	13,2	3,3	13,2	94,1 %	**0 %**
Portugal	7,7	27,3	7,7	27,3	8,1	27,3	5 %	**0 %**	7,7	30,7	7,7	30,7	8,1	30,7	5,9 %	**0 %**
Rumanía		11,5	1,4	11,9	1,4	11,4		**-1 %**		14,4	1,5	15,0	1,5	14,2		**-1 %**
Eslovaquia	3,9	16,7	3,9	16,7	3,9	16,7	0 %	**0 %**	3,9	18,7	3,9	18,7	3,9	18,7	0,0 %	**0 %**
Eslovenia	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	19 %	**2 %**	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	18,0 %	**2 %**
España	10,9	29,4	11,4	29,4	12,7	30,5	17 %	**4 %**	12,9	32,8	13,5	32,8	14,3	34,2	11,3 %	**4 %**
Suecia	11,0	25,1	11,0	25,1	11,0	25,1	0 %	**0 %**	11,0	27,6	11,0	28,0	11,0	28,0	0,0 %	**1 %**

Fuente: Datos de la herramienta de transparencia de tarifas de la UE sobre 21 Estados miembros

Datos no disponibles para:

- Bulgaria, Irlanda y Letonia: el prestador del servicio universal informó de que no están disponibles los paquetes de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización.
- Alemania: no se han comunicado datos.
- Italia: el prestador del servicio universal informó de que los paquetes de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización no entran dentro del ámbito de la obligación de servicio universal.
- Luxemburgo: no se dispone de datos relativos a 2021.

Cuadro 2 sobre los no prestadores del servicio universal – paquetes de 1 kg y 2 kg con seguimiento y localización – Tarifas nacionales y transfronterizas para 2019, 2020, 2021

	Paquete 1 kg con seguimiento y localización (en EUR)								Paquete 2 kg con seguimiento y localización (en EUR)							
	2019		2020		2021		% dif. en 2021 respecto de 2019		2019		2020		2021		% dif. en 2021 respecto de 2019	
	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE	Nac.	EEE
Austria	10,0	39,5	10,1	40,3	10,1	40,4	1 %	**2 %**	10,1	46,8	10,2	47,7	10,3	48,2	1 %	**3 %**
Bélgica	16,8	50,3	17,0	52,1	17,6	52,7	5 %	**5 %**	16,2	55,0	17,3	57,1	17,9	57,7	10 %	**5 %**
Bulgaria	3,6	43,9	3,5	41,9	3,5	42,7	-2 %	**-3 %**	4,2	48,3	3,8	46,2	3,8	47,4	-9 %	**-2 %**
Croacia	5,2	27,7	5,4	28,6	5,4	33,2	3 %	**20 %**	5,7	32,3	5,8	35,5	5,8	39,8	3 %	**23 %**
Chipre	7,2	41,4	7,2	41,7	7,2	41,6	0 %	**0 %**	7,2	70,2	7,2	76,6	7,2	76,3	0 %	**9 %**
Chequia	7,6	54,1	7,9	47,4	8,3	50,2	9 %	**-7 %**	8,0	60,8	8,3	52,4	8,8	56,0	9 %	**-8 %**
Dinamarca	31,1	80,9	31,7	82,2	33,2	83,4	7 %	**3 %**	31,4	101,7	32,1	103,6	33,5	105,7	7 %	**4 %**
Estonia	8,0	72,3	8,3	74,3	8,7	77,0	10 %	**7 %**	10,3	88,6	9,5	135,8	9,9	87,8	-3 %	**-1 %**
Finlandia	38,7	85,0	39,9	89,8	41,9	93,0	8 %	**9 %**	39,7	98,9	40,9	107,0	43,0	111,2	8 %	**12 %**
Francia	37,4	77,6	38,5	81,4	41,1	84,8	10 %	**9 %**	29,2	93,9	29,2	94,4	29,2	94,8	0 %	**1 %**
Alemania	3,5	14,3	4,1	16,9	4,1	16,5	17 %	**16 %**	3,7	14,9	4,1	17,4	4,2	14,9	13 %	**0 %**
Grecia	6,3	44,4	6,3	46,0	6,2	46,9	-1 %	**6 %**	7,1	62,6	7,1	64,6	7,0	65,0	-1 %	**4 %**
Hungría	6,2	35,2	6,2	37,0	6,7	35,9	7 %	**2 %**	6,7	43,1	6,8	45,5	7,3	42,0	10 %	**-2 %**
Irlanda	7,3	58,7	17,7	61,1	12,0	63,8	65 %	**9 %**	7,3	67,7	17,7	70,7	12,0	73,6	65 %	**9 %**
Italia	22,5	43,7	23,1	45,1	23,9	47,1	6 %	**8 %**	24,0	52,4	24,7	54,1	25,5	56,5	6 %	**8 %**
Letonia	9,7	40,3	10,7	41,4	10,1	42,0	4 %	**4 %**	11,1	46,7	12,1	53,9	11,5	48,6	4 %	**4 %**
Lituania	5,4	51,8	5,4	53,6	5,5	48,1	1 %	**-7 %**	6,0	62,6	6,0	64,8	6,3	57,2	6 %	**-9 %**
Luxemburgo	3,9	13,1	3,9	13,1	8,1	13,5	107 %	**3 %**	4,6	17,4	4,6	17,4	9,9	18,0	114 %	**3 %**
Malta	5,8	53,3	1,9	49,8	1,9	45,5	-67 %	**-15 %**	5,8	67,8	1,9	63,7	1,9	58,1	-67 %	**-14 %**
Países Bajos	19,1	48,2	19,5	48,9	19,9	50,3	4 %	**4 %**	17,0	43,8	17,4	44,4	17,6	46,3	3 %	**6 %**
Polonia	5,6	58,1	5,3	61,3	6,2	53,7	10 %	**-8 %**	6,1	79,7	5,9	83,6	7,0	74,9	15 %	**-6 %**
Portugal	10,6	40,1	8,9	41,2	8,7	41,6	-18 %	**4 %**	12,6	71,4	10,6	56,0	10,4	55,8	-18 %	**-22 %**
Rumanía	10,2	49,6	10,2	51,5	10,7	53,0	5 %	**7 %**	8,6	62,6	8,8	60,5	9,5	65,8	10 %	**5 %**
Eslovaquia	6,6	69,7	7,0	74,3	6,4	72,7	-3 %	**4 %**	6,6	76,7	7,6	80,0	6,5	80,8	-3 %	**5 %**
Eslovenia	6,6	53,6	6,9	55,3	7,2	57,7	8 %	**8 %**	6,3	62,1	6,6	63,9	6,8	65,6	9 %	**6 %**
España	7,6	43,2	7,7	43,1	8,0	44,5	5 %	**3 %**	8,6	47,7	8,9	50,0	10,0	55,7	16 %	**17 %**
Suecia	26,3	71,4	27,1	74,7	28,3	76,3	8 %	**7 %**	23,4	73,2	24,7	78,2	25,1	78,0	7 %	**7 %**

Fuente: Datos de la herramienta de transparencia de tarifas de la UE sobre todos los Estados miembros

Limitaciones:
No todos los prestadores de servicios postales están representados, como se explica en la metodología.
Francia, Luxemburgo: conjunto de datos incompleto para 2021 en la fecha de extracción.