

**INFORME ECONÓMICO SOBRE LAS RESTRICCIONES A LA
COMPETENCIA INCLUIDAS EN LA ORDENANZA FISCAL SOBRE LA
TASA POR APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO
DERIVADO DE LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES ADQUIRIDOS POR
COMERCIO ELECTRÓNICO EN BARCELONA**

[LA/02/23](#)

Con fecha 28 de febrero de 2023, se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona la [Ordenanza fiscal](#) relativa a la tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico (en adelante, la Ordenanza fiscal), que se aprobó por el Plenario del Consejo Municipal de Barcelona el 24 de febrero de 2023.

La Ordenanza fiscal se establece al amparo del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (que permite gravar el uso especial del dominio público) y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (que permite el establecimiento de tasas cuando concurren circunstancias de intensidad, obtención de rentabilidad singular u otras similares que determinen un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos). Tal y como se justifica en la exposición de motivos, la Ordenanza fiscal pretende actuar en contra de lo que considera una distorsión del uso común del dominio público a efectos comerciales por la nueva modalidad de comercio electrónico por operadores postales especializados. Así, la Ordenanza fiscal, apelando al principio de justicia tributaria, establece una nueva tasa del 1,25% al uso del espacio público para las entregas (carga y descarga en la vía pública) de bienes entregados a domicilio y adquiridos mediante comercio electrónico.

El presente Informe se realiza en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 19 de julio de 2023 ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, contra las restricciones a la competencia incluidas en la citada Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Barcelona.

La CNMC, como medida preventiva a la interposición del recurso contencioso-administrativo, formuló un requerimiento previo de anulación al Ayuntamiento de Barcelona el 26 de abril de 2023. El plazo para atender el requerimiento finalizó el pasado 26 de mayo sin que el Ayuntamiento hubiera procedido a su contestación. No obstante, con fecha de 29 de mayo de 2023, tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito del Ayuntamiento de Barcelona por el que rechazaba el requerimiento formulado por la CNMC.

La CNMC no cuestiona la creación de la tasa, sino los aspectos de su determinación que obstaculizan la competencia e introducen distorsiones en varios mercados¹. Concretamente, se recurren los obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados de **la distribución comercial minorista** y de **la distribución postal**², consistentes en la limitación del hecho imponible de la tasa a los servicios postales procedentes de comercio electrónico (**artículo 2.1**), la no sujeción a la tasa de las distribuciones efectuadas en el marco del servicio de mercancías que no intervengan en el mercado como operadores postales (**artículo 3.a**), la exención a los operadores postales cuya facturación anual sea inferior a un millón de euros en la ciudad de Barcelona (**artículo 4.1**), la limitación del sujeto pasivo de la tasa a los operadores postales (**artículo 5.1**), y la exclusión de la base liquidable de los ingresos obtenidos de facturaciones en los establecimientos comerciales (**artículo 6.2**).

El objetivo de este Informe es proporcionar **un análisis económico del impacto de las mencionadas restricciones**. A estos efectos, el Informe se estructura del siguiente modo. En la sección I, se ilustra la evolución del sector de la distribución postal a nivel internacional y nacional, y su relación con otros sectores potencialmente afectados como el sector de comercio minorista y de transporte. En la sección II, se realiza un análisis económico de los apartados de la Ordenanza fiscal objeto del recurso de la CNMC, señalando las distorsiones y el trato discriminatorio de estas medidas. En la sección III, se formulan las conclusiones, y en la IV se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas.

¹ La CNMC se ha pronunciado en casos similares. Por ejemplo, en el [PRO/CNMC/002/15 Informe impuesto emisiones óxido de nitrógeno en aeropuerto El Prat](#), la CNMC pone de manifiesto el impacto que la [Ley de la Generalidad de Cataluña 12/2014, de 10 de octubre](#), tiene sobre la competencia al establecer un impuesto discriminatorio, que se aplicaba solo a pasajeros y no a mercancías, que establecía un tipo impositivo diferente dependiendo del destino del vuelo, y que incorporaba una exención para aerolíneas que realizaran más de 20.000 vuelos. Con posterioridad a dicho informe, la Generalidad de Cataluña modificó el impuesto a través de [la Ley 2/2016, de 2 de noviembre, de modificaciones urgentes en materia tributaria](#), eliminando los tres aspectos discriminatorios.

² La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal define en su artículo 3 los servicios postales como “*cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales*” y envío postal como “*todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado. Además de los envíos de correspondencia, incluirá la publicidad directa, los libros, catálogos, diarios, publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial, cualquiera que sea su peso (...)*”.

I. CARACTERIZACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE DISTRIBUCIÓN POSTAL Y SUS IMPLICACIONES EN OTROS SECTORES ECONÓMICOS

I.1. Tendencias generales

En los últimos años se está produciendo una remodelación profunda del sector postal. El principal motor de esta transformación ha sido **la digitalización junto con los algoritmos y la recopilación masiva de datos**, lo que permite a los nuevos entrantes especializarse en ciertas partes de la cadena de valor con mejoras en eficiencia (Groebel, 2021). Los nuevos modelos de negocio implican interacciones más intensas entre diferentes sectores y más directas entre proveedores y clientes a lo largo de la cadena de valor.

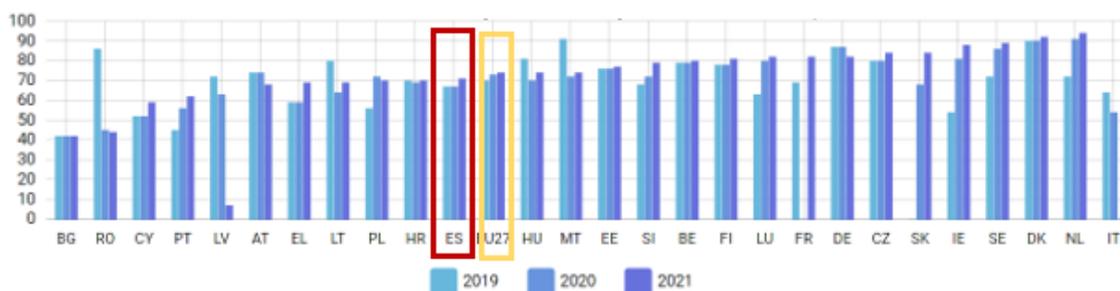
La evolución de los tres conjuntos de productos postales (cartas, paquetes y envíos urgentes) son el primer ejemplo de esta transformación, reflejando un cambio en el comportamiento de los consumidores. La costumbre tradicional de envío de cartas se está reduciendo debido a su sustitución por los correos electrónicos. Lo contrario está sucediendo a los envíos de paquetería, adquiriendo el protagonismo de los servicios postales debido al desarrollo notable del comercio electrónico (*e-commerce*) (ERGP, 2020, pág. 41).

Una de las principales características de esta remodelación es la aparición de las **plataformas o “digital marketplaces”**, que son mercados virtuales que ponen en contacto la demanda y la oferta, y permiten realizar las transacciones de compraventa. Al principio, las plataformas eran unos simples mediadores, sin embargo, actualmente están ofertando un conjunto de servicios, incluyendo la entrega de la mercancía adquirida de terceros en sus plataformas, al mismo tiempo que comercializan y distribuyen sus propios productos (Groebel, 2021). Con estas actividades económicas las **plataformas están entrando en mercados tradicionalmente abastecidos por operadores postales**.

Así, es de esperar que continúe la expansión de las plataformas, e incluso se intensifique su impacto sobre la economía. Las previsiones de *Statista Digital Market Outlook* ([aquí](#)) apuntan a que los ingresos esperados de venta de comercio electrónico seguirán al alza en los próximos años en los cinco sectores destacados: moda, juguetes, alimentación, electrónica, y muebles y electrodomésticos.

El *Observatorio sobre la economía de plataformas online* ([Observatory on the Online Platform Economy](#)³, en adelante, el Observatorio), ofrece una perspectiva europea tanto sobre el comportamiento de los individuos como de las empresas a la hora de comprar y vender online. En él se puede observar que los individuos en casi todos los países europeos aumentaron sus compras de bienes y servicios online entre 2019 y 2021. Los países que registraron un mayor aumento fueron Países Bajos, Suecia y Luxemburgo (gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de individuos que compraron bienes o servicios online

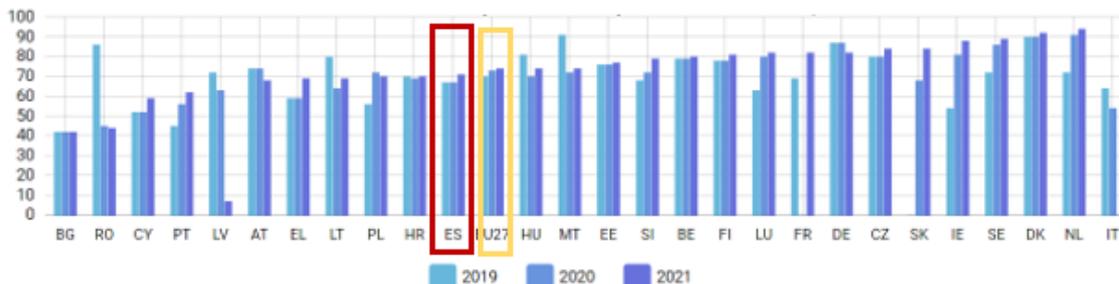


Fuente: [Observatory on the Online Platform Economy](#)

Los dos gráficos siguientes detallan la utilización empresarial de páginas web propias y de plataformas con el fin de vender sus propios productos. En 2021, de media un 20% de las empresas europeas tenía web propia para la venta online y un 10% vendía a través de plataformas, lo que implica un crecimiento de 5 puntos básicos en ambas modalidades con respecto a 2019.

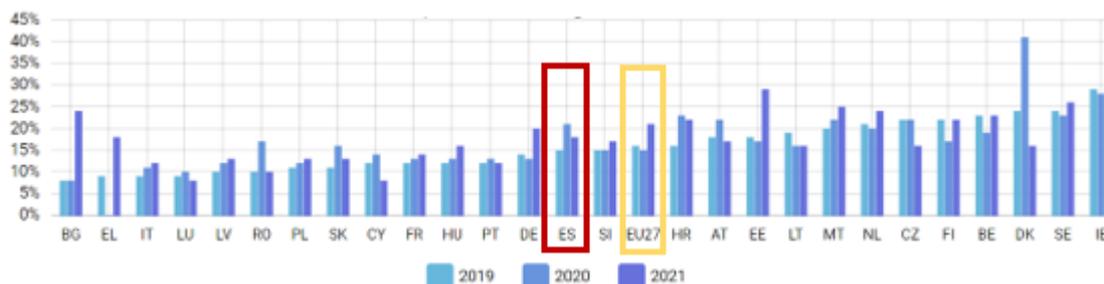
³ El Observatorio monitoriza y analiza las tendencias y cuestiones relacionadas con las plataformas online desde un punto de vista económico y da soporte técnico a las políticas económicas de la Comisión Europea en este campo (se puede consultar más detalles [aquí](#).)

Gráfico 2. Porcentaje de empresas con página web propia



Fuente: [Observatory on the Online Platform Economy](#)

Gráfico 3. Porcentaje de empresas con venta online a través de plataformas



Fuente: [Observatory on the Online Platform Economy](#)

I.2. Tendencias del comercio electrónico en España

En España, el mercado postal se compone de dos segmentos cuyas dinámicas son opuestas. Por un lado, el segmento postal tradicional (SPT), que engloba el envío de correspondencia (cartas y tarjetas postales), está experimentando una reducción de su actividad debido al mayor protagonismo de las comunicaciones electrónicas en los últimos años, lo que implica una reducción tanto de los envíos postales como de sus ingresos (CNMC, 2023a)⁴. Los principales operadores del segmento PT en España son el operador público Correos, y otros operadores privados como Akropost, Asendia, CI Postal, Gureak Marketing, Hispapost, RD Post y Spring GDS.

⁴ Entre 2018 y 2022 el número de envíos del SPT descendió cada año, siendo la variación interanual de -13,7% en 2022. Los ingresos muestran un ligero aumento en 2019 y 2021 y una disminución en 2018, 2020 y 2022 (este último año experimentó una reducción de un 7,1% con respecto a 2021).

Por otro lado, el segmento de servicios de mensajería (CEP), que se refiere al transporte y envío de paquetería, está experimentando una actividad muy dinámica, sobre todo debido al aumento de las ventas online.

El [Informe Anual del Sector Postal del año 2022](#), que publica la CNMC (en adelante, el Informe SP), agrupa a los operadores principales en el segmento CEP en los siguientes cuatro conjuntos:

- 1) grandes operadores que disponen de control operativo de la logística de los envíos. Las principales empresas en España son AMAZON, DHL EXPRESS, DHL PARCEL, FEDEX EXPRESS, UPS;
- 2) el operador público: CORREOS y CORREOS EXPRESS;
- 3) las redes de transporte urgente de ámbito nacional que cooperan entre ellas voluntariamente bajo la dirección de una empresa. Las principales en España son CTT Express, ENVIALIA, GLS, MRW, NACEX, SENDING, SEUR, TIPSA, ZELERIS;
- 4) el resto de operadores postales: AKROPOST, ARA VINC, ASENDIA, HISPAPOST, ICS, ONTIME, SPRING GDS.

Como indica el Informe SP, el mercado de **los agentes CEP es atomizado** y muestra un desarrollo dinámico, donde resulta difícil diferenciar entre el servicio postal y la logística⁵. Así, las plataformas para el comercio electrónico presentes en el grupo de grandes operadores postales gestionan las actividades postales y de logística, y pueden externalizar ciertas fases de su operación. Por ejemplo, la llamada “distribución de última milla”, es decir, la entrega de los envíos a los consumidores finales es típicamente un servicio externalizado y generalmente ejercido en el ámbito local.

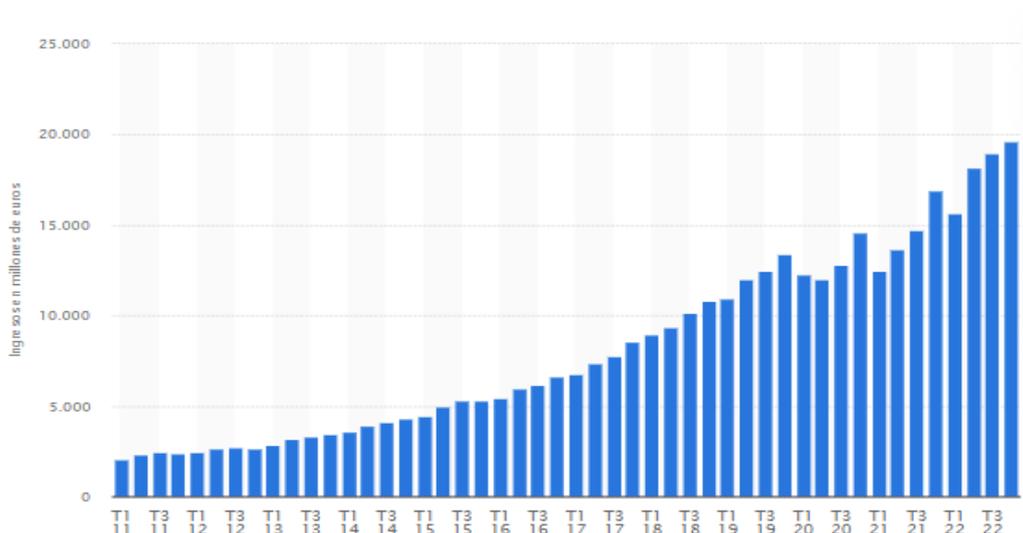
El gran dinamismo del segmento CEP en España se refleja también en la evolución de la cifra de negocios de sus operadores, que ha sido positiva desde 2018 (primer año reportado) y se ha incrementado entre un 3% y un 28% anualmente hasta 2022. Además, en todos estos años la actividad de paquetería fue la que reportó mayores ingresos a los operadores CEP en comparación con su actividad de entrega de cartas.

⁵ Entre los servicios de logística se incluyen, los de *fulfillment* (el conjunto de procesos que incluye la recepción y almacenamiento del inventario, y los de *picking* y *packing* (preparación de pedidos en almacén) se mezclan con los servicios de paquetería tradicionales (Informe SP, p. 14).

La tendencia creciente del comercio electrónico en España, en la que la pandemia provocada por la COVID-19 tuvo un impacto significativo, procede tanto de los **comercios minoristas con establecimiento físico que empiezan a vender también por internet, como de la entrada de comercios que únicamente venden online**. Según Statista, la previsión de ventas online seguirá aumentando, desde los niveles actuales de un 15% sobre el total de ventas, hasta un 25% para 2028 ([aquí](#)).

En cuanto a la dinámica del comercio electrónico en España, el siguiente gráfico ilustra cómo el volumen de negocio a nivel nacional aumentó en torno a un 20% anualmente entre 2011 y 2022 (comparando los últimos trimestres de cada año). Esto puede traducirse en un incremento de un 88% entre 2011 y 2022 (de 2.401 millones de euros a 19.649 millones) y un incremento de un 26% entre 2020 y 2022 (de 14.613 millones de euros a 19.649 millones). Esta tendencia ascendente del comercio electrónico sigue en 2023, año con previsión de ingresos de 28.000 millones de euros (Statista - [aquí](#)).

Gráfico 4. Volumen total de negocio por comercio electrónico en España desde el 2011-T1 al 2022-T4 (millones de euros)



Fuente: Statista Digital Market Outlook ([aquí](#))

Nota: la fuente tiene en cuenta las transacciones comerciales electrónicas con España como punto de origen y/o destino realizadas a través de terminales de punto de venta de las entidades de pago españolas colaboradoras: Sermepa-Servired, Sistema 4B y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA-Sistema Euro 6000).

De acuerdo con la encuesta realizada por Statista Digital Market Outlook, en octubre y noviembre de 2022, los productos que más se vendieron en España de

forma online eran aquellos relacionados con la moda (casi el 80% de los encuestados los había comprado). En segundo lugar, se vendieron productos de ocio, seguidos de artículos de viajes, calzado, salud y belleza, móviles, alimentación, y electrodomésticos y electrónica (véase Anexo 1).

Se observa, por tanto, que la compra por internet en España tiene una tendencia creciente y según el [Panel de hogares](#) de la CNMC⁶, más de la mitad de los usuarios de internet adquirieron productos en los seis meses previos a la realización de la encuesta (véase Anexo 2).

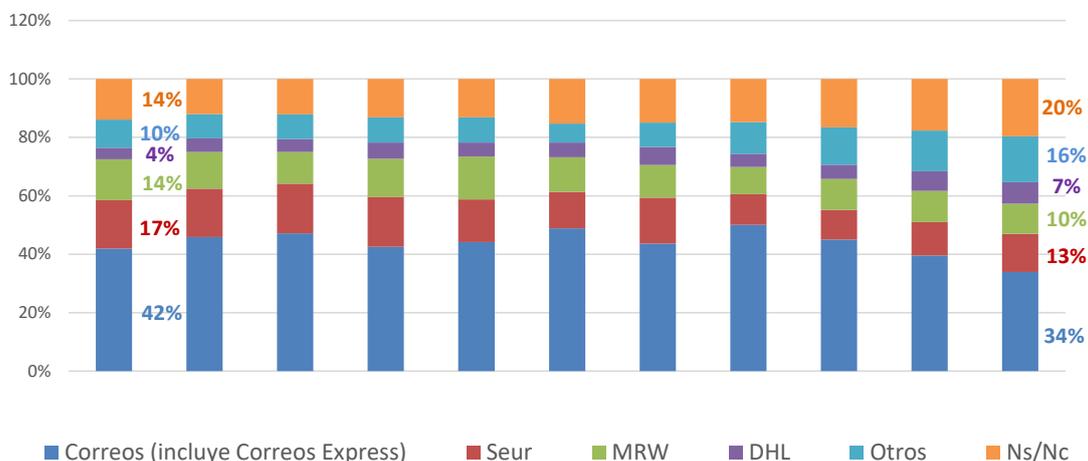
A la hora de realizar la compra online, el comprador suele tener diferentes opciones disponibles (posibilidad de elegir el día de entrega, horario, coste de envío, recogida en un punto cercano, etc.). Los datos revelan que los vendedores no han modificado las opciones disponibles asociadas a sus ventas entre 2015 y 2022. En cuanto al lugar de entrega de los paquetes en España, los domicilios son los lugares preferidos, aunque la recogida en otras tiendas también muestra crecimiento.

En lo que se refiere a los **operadores postales**, se observa una tendencia decreciente del número de entregas de paquetes procedentes de la compra online por parte del operador público (Correos), de un 42% en 2015 a un 34% en 2022. En consecuencia, los operadores postales privados en su conjunto aumentaron su cuota de mercado (Gráfico 5). No obstante, en este mercado de paquetería, la cuota de SEUR y MRW, los dos operadores con más cuota de entregas tras Correos en el año 2015, se ha visto reducida en los ocho años de análisis; no así la de DHL, que ha conseguido aumentar el número de envíos, casi duplicándolos. Se destaca especialmente el aumento de la categoría de “otros” y “no sabe / no contesta” de un 24% a un 36% en siete años, refrendando la mencionada atomización del mercado. Cabe señalar que estas dos categorías engloban, entre otros operadores, a Amazon, empresa considerada operador postal desde la Resolución del 24/09/2020 de la CNMC⁷.

⁶ En el Panel de hogares, la CNMC realiza una recogida de información directa de una muestra representativa de hogares e individuos residentes en España con frecuencia de seis meses. Entre otras cuestiones, se recoge información sobre el comportamiento de los consumidores en relación con el sector postal y el comercio electrónico.

⁷ La CNMC, en [Resolución de 24 de septiembre de 2020](#), resolvió que las empresas Amazon Spain Fulfillment, S.L. y Amazon Road Transport Spain, S.L. debían ser consideradas operadores postales, instándoles a su inscripción en el Registro postal, y a que exigieran a sus empresas y autónomos colaboradores que presentaran la correspondiente declaración responsable para que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible procediera a su inscripción en el Registro

Gráfico 5. Operador que repartió el último envío de comercio electrónico recibido en España



Fuente: Panel de hogares, Oleada 16 – 2022

Nota: el porcentaje se refiere a los individuos que han usado Internet alguna vez en los últimos seis meses.

Por su parte, la recepción de paquetes cuyo origen no es una compra online, muestra una evolución con una ligera y sostenida reducción (CNMC, 2023b). Esta evolución apunta a que **el servicio postal de paquetería** (mayoritariamente englobado en CEP) se dedica cada vez más al **reparto de paquetes procedentes de comercio electrónico**.

postal. Ambas empresas del grupo Amazon interpusieron recurso contencioso-administrativo contra dicha Resolución. Las Sentencias de la Audiencia Nacional del 14 y 17 de julio de 2023, respectivamente, declararon la nulidad de la Resolución. Sin embargo, dichas Sentencias no son firmes.

II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA INCLUIDAS EN LA ORDENANZA FISCAL RECURRIDA

Como ya se ha indicado, el Ayuntamiento de Barcelona justifica la tasa en el principio de justicia tributaria y con el fin de paliar las externalidades negativas procedentes del “crecimiento desmesurado de la distribución a domicilio”⁸.

Sin embargo, según la CNMC, los preceptos de la Ordenanza fiscal que han sido objeto de recurso **restringen la competencia y actúan en contra de la libertad de empresa** (art. 38 CE), conculcando los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación⁹. Asimismo, la tasa produce **una afectación a la libre prestación de servicios debido a sus efectos discriminatorios**, perjudicando a los operadores postales y a los distribuidores de compras por comercio electrónico que tengan su sede en otros estados miembros (art. 56 TFUE).

Son tres los aspectos restrictivos y discriminatorios que introduce la Ordenanza, que no han sido justificados por el Ayuntamiento de Barcelona, y que suponen **distorsiones a la competencia en el mercado de la distribución comercial minorista y el mercado postal**:

- i) gravar solo las ventas vía comercio electrónico, aunque las ventas en tienda o telefónicas con entrega a domicilio hacen un uso similar del dominio público,

⁸ El Ayuntamiento de Barcelona en su contestación al requerimiento previo de la CNMC indica que “las dimensiones que está, pues, alcanzando el comercio electrónico en la ciudad de Barcelona, (que en dos años ha aumentado un 43 por ciento) en términos comparativos con el comercio tradicional, hace que sus consecuencias, como el crecimiento desmesurado de la distribución a domicilio, no puedan ser pasadas por alto por la Corporación Municipal, por cuanto ello ha provocado una serie de externalidades negativas de diferente calado y naturaleza que se hace preciso revertir (...)”.

⁹ Conforme al principio constitucional de libertad de empresa (art. 38 CE), los poderes públicos no deben restringir la libre competencia salvo que exista una justificación válida para ello, lo que aplica indistintamente a todos los sectores económicos, también al ámbito tributario. De dicho principio constitucional derivan los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, que resultan de obligado cumplimiento también para las materias tributarias, de acuerdo con la normativa horizontal aplicable a las Administraciones públicas y específicamente a las del ámbito local (artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; artículo 84.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

- ii) gravar solo las entregas realizadas por operadores postales pese a que las entregas realizadas por transportistas, los propios comercios (autoprestación) o los *riders* realizan un uso similar del dominio público,
- iii) gravar solo a los operadores postales con una facturación superior al millón de euros en la ciudad de Barcelona pese a no existir un nexo causal entre el nivel de facturación y el uso del dominio público, esto es, entre el valor monetario del envío y el número de entregas.

A continuación, se analiza qué implicaciones tiene la aplicación de estos tres aspectos discriminatorios sobre el comportamiento de los diferentes agentes en los dos mercados señalados.

II.1. Distorsiones en el mercado de la distribución comercial minorista

Las restricciones de la Ordenanza fiscal, que distorsionan el mercado minorista de la ciudad de Barcelona, se plasman en los artículos 2.1 (hecho imponible), 3.a (supuestos de no sujeción), 5.1 (sujeto pasivo) y 6.2 (base liquidable).

Concretamente, y como muestra la tabla 1, la Ordenanza fiscal establece que la tasa grava únicamente los bienes adquiridos por consumidores finales **mediante comercio electrónico**. Así, los bienes entregados en domicilio por operadores postales están sujetos al gravamen debido al uso de la zona de carga y descarga en dominio público; sin embargo, el gravamen no se aplica a los bienes entregados por medios distintos a los servicios postales, como **operadores de transporte**¹⁰, empresas de *riders* o mediante **autoprestación** por parte del operador¹¹, quienes también **hacen un uso similar del dominio público para sus operaciones de carga y descarga**.

Por otro lado, los bienes adquiridos por medios distintos al comercio electrónico (**directamente en tienda o a través del comercio telefónico**), aunque sean entregados en el domicilio del consumidor, **haciendo un uso similar del dominio público para las operaciones de carga y descarga**, no son gravados.

¹⁰ Servicios de entrega contratados con un tercero considerado operador de transporte (transportista), en el que media un contrato de transporte (carta de porte), no están sujetos al no tener la consideración de operadores postales.

¹¹ Según el artículo 4 de la Ley 43/2010, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley los servicios realizados en régimen de autoprestación. Se entiende que existe régimen de autoprestación cuando la prestación de los servicios postales se efectúa directamente por el propio remitente de los envíos, o bien cuando se realiza valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para el mismo.

Tabla 1. Aplicación de la Ordenanza fiscal en Barcelona según el tipo de compra y el tipo de agente que realiza la entrega a domicilio

CRITERIO Nº 1: TIPO DE COMPRA CRITERIO Nº 2: TIPO DE AGENTE	COMERCIO ELECTRÓNICO	OTRAS: TIENDA FÍSICA VENTA TELEFÓNICA
OPERADOR POSTAL CON ENTREGA A DOMICILIO	COMERCIO ELECTRÓNICO <i>esta compra sale perjudicada</i> OPERADOR POSTAL	<i>esta compra sale favorecida</i> · TIENDA FÍSICA · VENTA TELEFÓNICA OPERADOR POSTAL
OTROS: TRANSPORTISTA AUTOPRESTACIÓN RIDERS CON ENTREGA A DOMICILIO	<i>esta compra sale favorecida</i> COMERCIO ELECTRÓNICO · TRANSPORTISTA · AUTOPRESTACIÓN	<i>esta compra sale favorecida</i> · TIENDA FÍSICA · VENTA TELEFÓNICA · TRANSPORTISTA · AUTOPRESTACIÓN

Fuente: elaboración propia

Así, por ejemplo, si un consumidor hace la compra a través de la página web de un supermercado y este utiliza un operador postal para la entrega, ese servicio estaría sujeto a la tasa. Sin embargo, si ese mismo consumidor realiza la compra físicamente en ese mismo supermercado, y en línea de caja solicita el reparto a domicilio, la entrega no estaría sujeta a la tasa pese a que el supermercado utilice un operador postal para realizarla y que este haga el mismo uso del dominio público que en el caso de la compra en la página web del supermercado.

Asimismo, si un consumidor adquiere un mueble en una plataforma online o *marketplace*, y para la entrega la plataforma contrata el servicio de un operador postal, este estaría sujeto a la tasa; sin embargo, si el mismo consumidor adquiere ese mismo producto a través de la web del fabricante de muebles y este se lo entrega mediante un operador de transporte o con sus propias furgonetas o camiones de reparto, el servicio de entrega no estaría sujeto a la tasa. Igualmente, si el consumidor compra el mismo mueble en la tienda física y solicita

el reparto a domicilio, el servicio de entrega tampoco estaría sujeto a la tasa, pese a que en ambos casos el uso del dominio público es el mismo que al comprarlo a través de la plataforma.

Por otro lado, **la tasa puede ser repercutida por el operador postal a quien contrata sus servicios, generalmente el comercio minorista**. El nivel de traslación (o *pass through*) del gravamen a los precios dependerá de varios factores. Uno de ellos es el nivel de competencia en cada mercado¹². La teoría económica afirma que en caso de que un gravamen afecte a todos los agentes de un sector por igual, cuanto mayor sea el nivel de competencia en ese mercado, mayor será la propensión de trasladar el gravamen (OCDE, 2014).

Ahora bien, en el caso de la tasa introducida por la Ordenanza fiscal, que no grava a todos los agentes que realizan entregas a domicilio del mismo modo, los operadores postales sujetos al gravamen pueden tener incentivos a repercutirlo a quien contrata sus servicios, generando la tasa una **desventaja comparativa de los operadores postales** frente al resto de distribuidores que no tienen que afrontar el pago de la tasa (transportistas o servicios de autoprestación). A su vez, **la traslación genera una desventaja comparativa de los comercios minoristas que contratan los servicios de entrega con operadores postales que trasladan la tasa total o parcialmente**. Según el grado de competencia en el mercado minorista y la elasticidad de la demanda, estos comercios podrán, en última instancia, **repercutir la tasa** que han soportado indirectamente **al consumidor final**, influyendo en sus hábitos de consumo (tenderán a adquirir menos bienes vía comercio electrónico) y **afectando negativamente a su bienestar por el incremento del precio y la menor variedad de producto** (CNMC, 2023c). Adicionalmente, al objeto de no perder competitividad trasladando el impuesto a los consumidores, los operadores postales sujetos a la tasa y el comercio minorista que haya soportado total o parcialmente la traslación del gravamen, **tendrán incentivos también a repercutirla a sus proveedores**

¹² Otro factor determinante para la traslación de gravámenes a precios es la elasticidad precio de la demanda que mide cómo de sensibles son los consumidores ante cambios en el precio. Cuanto más elástica (sensible) sea la demanda, más difícil resultará a la oferta (comercio minorista que a su vez ha sufrido la traslación por parte del operador postal) trasladar la tasa a los precios finales.

A la hora de cuantificar la traslación, otros factores adicionales a considerar son: la sustituibilidad de los productos por otros, la estructura de costes en el lado de la oferta y si el mercado es multiproducto.

(pagando un menor precio por sus productos) **y a sus empleados** (reduciendo los salarios) (López, 2023).

Por su parte, **el comercio minorista**, como consecuencia de la discriminación y para evitar una posible repercusión de la tasa (y su consiguiente desventaja competitiva por el aumento de costes), **tendrá incentivos para dejar de contratar a un operador postal y contratar a un transportista** para realizar el mismo trabajo: la entrega de la mercancía (en la tabla 1 se ilustra como un movimiento vertical o diagonal de los operadores sujetos a la tasa).

Asimismo, **una plataforma tendrá incentivos para intentar comprar los productos a proveedores externos, y venderlos y entregarlos bajo su propio nombre o el de un tercero que trabaje para él en exclusiva**, ya que en estas circunstancias podrán tener la consideración de autoprestación (en la tabla 1 se ilustra como un movimiento vertical o diagonal de los operadores sujetos a la tasa).

En este sentido, **la Ordenanza fiscal, en vez de conseguir su declarado objetivo** de fomentar el comercio local y reducir las externalidades negativas que puedan derivarse del “*crecimiento desmesurado de entrega a domicilio*” de la venta a través de comercio electrónico, **supone un incentivo al incremento del poder de negociación de las plataformas**, no solo en el mercado del transporte a domicilio, sino en el de la adquisición de productos de terceros.

Por último, nos encontramos con los **operadores postales de tamaño pequeño y mediano**, que han entrado en el mercado de distribución procedentes del tejido económico local para ofrecer su servicio en el reparto de la mercancía de las plataformas (operadores de “última milla”). Teniendo en cuenta que la actividad económica principal de estos operadores está estrechamente ligada a las plataformas (ofrecen un producto complementario), **aquellos que tengan una facturación superior a un millón de euros en la ciudad de Barcelona podrán ver reducida su cuota de mercado o incluso ser expulsados del mismo por la Ordenanza fiscal por su condición de operadores postales** (es previsible que las plataformas, su principal contratante, reduzcan su recurso a estos operadores de transporte debido a un potencial traslado hacia la autoprestación o en busca de operadores con una facturación inferior al millón de euros). Una respuesta esperada a esta restricción regulatoria de los distribuidores de última milla es **convertirse en transportistas** para realizar la misma tarea de entrega a domicilio, pero sin estar sujeto al gravamen.

Por tanto, la Ordenanza fiscal es **doblemente distorsionadora** en los mercados de distribución comercial minorista, ya que no solo tiene efectos asimétricos en función del tipo de compra de los bienes adquiridos (de manera online, en tienda física o por vía telefónica), sino también sobre los vendedores en función del modo que tengan de organizar las entregas de bienes (servicio postal, servicio de transporte, o autoprestación).

Adicionalmente, la tasa afectará en **menor medida a los grandes operadores de comercio electrónico**, que, al tener mayor escala, tendrán mayor capacidad de entregar sus mercancías con servicios propios que los operadores pequeños, de modo que **la tasa puede generar de nuevo un efecto asimétrico, siendo proporcionalmente más gravosa sobre los operadores más pequeños de comercio electrónico**.

De esta forma, **el diseño discriminatorio de la tasa** implica que los agentes sujetos a tributar se vean perjudicados y soporten mayores cargas fiscales con respecto a otros agentes que no tienen que abonar este gravamen, pero realizan el mismo uso del dominio público. Esta distorsión se plasma en que tanto los agentes vendedores y distribuidores como los consumidores (si se produce traslación total o parcial) tendrán incentivos para buscar otras alternativas para evitar el gravamen, cambiando sus hábitos de compra y penalizando el comercio electrónico pese a que con él se hace un uso similar del dominio público que con la compra física o telefónica con entrega a domicilio.

En conclusión, estos preceptos recurridos de la Ordenanza, **al ser discriminatorios, estarían conculcando también el principio de proporcionalidad** porque el Ayuntamiento de Barcelona, para conseguir su objetivo de revertir la externalidad negativa del uso del dominio público con las entregas a domicilio, podría haber optado por aplicar la tasa **uniformemente a todos los tipos de compra**, sean de comercio electrónico, en tienda física o vía telefónica, y **a todos los distribuidores**, independientemente de si se trata de operadores postales, transportistas, *riders* o autoprestación. De esta manera, se hubieran **evitado las distorsiones generadas en el mercado y el trato discriminatorio de los diferentes agentes**, que en última instancia perjudican al consumidor final por la probable traslación del gravamen.

II.2. Distorsiones en el mercado de la distribución postal

El artículo 4 de la Ordenanza fiscal establece la exención del aprovechamiento especial del dominio público mediante carga y descarga realizada por

operadores postales con ingresos brutos procedentes de la facturación anual inferiores a un millón de euros, obtenidos por entregas a destinos finales indicados por los consumidores en la ciudad de Barcelona.

En la exposición de motivos de la Ordenanza se justifica esta discriminación argumentando que por debajo de dicha facturación *“no se realiza un uso extraordinario o intensivo del dominio público con una entidad suficiente como para justificar la tributación establecida en esta ordenanza”*. Esto implicaría que a mayor número de entregas la facturación de las empresas aumenta independientemente del valor real del paquete.

Sin embargo, **no existe una causalidad demostrada de que una mayor intensidad del uso del demanio conlleva una mayor facturación, y viceversa**. Así, la relación entre la frecuencia de entregas (uso de zonas de carga y descarga) y el coste de los envíos no resulta clara. Además, **el Informe económico que acompaña a la Ordenanza fiscal**, se expresa en la misma línea indicando que la facturación no es una medida inequívoca para el uso de la vía pública y dice lo siguiente *“no podemos concluir que, a más facturación, necesariamente se dé una mayor intensidad en el uso de la vía pública, ya sea en términos absolutos o como porcentaje de la facturación”*¹³.

De modo que el Ayuntamiento no ha acreditado la exención subjetiva de dejar fuera de la tasa a los operadores postales con una facturación inferior a un millón de euros anuales en la ciudad de Barcelona, que, además de ser discriminatoria, puede **generar distorsiones en el mercado de la distribución postal entre grandes y pequeños operadores** dado que estos últimos podrán seguir haciendo uso del dominio público para la entrega de bienes adquiridos vía comercio electrónico sin tener que satisfacer la tasa, otorgándoles una **ventaja competitiva** respecto a los operadores postales que facturen más de un millón de euros.

En este sentido, cabe además señalar que **el tamaño de los operadores puede implicar mejoras de eficiencia en el reparto y un menor uso del dominio público**. Precisamente por tener una flota con una capacidad mayor, los operadores grandes pueden usar proporcionalmente menos el dominio público organizando de forma eficiente sus entregas. Por ejemplo, en el caso de un

¹³ Traducción propia del original en catalán: *“Ara bé, i aquesta és la conclusió d’aquest Apèndix, des d’un punt de vista econòmic, no podem concloure que a més facturació, necessàriament es doni una major intensitat en l’ús de la via pública, ja sigui en termes absoluts o como a percentatge de la facturació. Això recomana utilitzar una tarifa de tipus proporcional: és el més neutre per a la situació plantejada per la taxa”*.

operador que entrega un paquete al día en cada manzana frente a otro operador que entrega dos paquetes al día en cada manzana, podría este segundo operador –y tendría incentivos suficientes para hacerlo– organizar las entregas de forma que usase el dominio público con la misma intensidad que el primero, facturando el doble que el primero.

Por tanto, el diseño de la tasa en lo que respecta a los sujetos exentos supone una **discriminación entre operadores y conculca el principio de proporcionalidad**, pudiendo generar importantes distorsiones a la competencia en el mercado de la distribución postal.

III. CONCLUSIONES

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente informe, determinados aspectos de la Ordenanza recurrida provocan una **distorsión de la competencia que no se justifica por razones justificadas de necesidad y proporcionalidad**. En concreto:

- La limitación del **hecho imponible** de la tasa a los servicios postales procedentes de operaciones de “**comercio electrónico**” (art. 2 apartado 1).
- La **no sujeción** a la tasa de las distribuciones efectuadas en el marco del **servicio de transporte de mercancías que no intervengan en el mercado como operadores postales**, pese a que hacen un uso similar del dominio público (art. 3 apartado a).
- La **exención a los operadores postales cuya facturación anual sea inferior a un millón de euros** en la ciudad de Barcelona (art. 4 apartado 1).
- La limitación del **sujeto pasivo** de la tasa a los **operadores postales** (art. 5 apartado 1).
- La **exclusión** de la base liquidable de los ingresos obtenidos de facturaciones **en los establecimientos comerciales** (art. 6 apartado 2).

En efecto, tal y como está definida la tasa, distorsiona la competencia en el **mercado del comercio minorista** por tres motivos.

- En primer lugar, incide de forma desigual entre competidores que hacen un uso similar del dominio público para realizar la entrega, **discriminando a los operadores de comercio electrónico frente a los de venta física o a distancia**. También introduce una discriminación entre operadores de comercio electrónico, según cómo estos realicen la entrega (servicios postales, servicios de transporte, autoprestación), **sin que se haya acreditado una razón objetiva para ello**.
- En segundo lugar, dadas las características del mercado, es previsible que la tasa afecte en menor medida a los grandes operadores de comercio electrónico, que, al tener mayor escala, tendrán mayor capacidad de entregar sus mercancías con servicios propios (integración vertical) que los operadores pequeños, de modo que **la tasa puede generar un efecto asimétrico, siendo proporcionalmente más gravosa sobre los operadores más pequeños de comercio electrónico**.

- En tercer lugar, la posible traslación de la tasa al comercio minorista que contrata los servicios de entrega con operadores postales generará **una desventaja comparativa de dichos comercios**. Según el grado de competencia en el mercado minorista y la elasticidad de la demanda, estos comercios podrán, en última instancia, **repercutir la tasa** que han soportado indirectamente **al consumidor final**, influyendo en sus hábitos de consumo (tenderán a adquirir menos bienes vía comercio electrónico) y **afectando negativamente a su bienestar por el incremento del precio y la menor variedad de producto**. Adicionalmente, los operadores postales sujetos a la tasa y el comercio minorista que haya soportado total o parcialmente la traslación del gravamen, **tendrán incentivos también a repercutirla a sus proveedores** (pagando un menor precio por sus productos) **y a sus empleados** (reduciendo los salarios).

Por otro lado, en el **mercado de la distribución postal** la tasa producirá otras tres importantes distorsiones.

- En primer lugar, al otorgar una exención a las entregas realizadas mediante servicios de transporte y autoprestación, **se reducirá la demanda de servicios postales**.
- En segundo lugar, **las plataformas tendrán incentivos para intentar comprar los productos a proveedores externos, y venderlos y entregarlos bajo su propio nombre o el de un tercero que trabaje para él en exclusiva**, ya que en estas circunstancias podrán tener la consideración de autoprestación. En este sentido, **la Ordenanza fiscal, en vez de conseguir su declarado objetivo** de fomentar el comercio local y reducir las externalidades negativas que puedan derivarse del “*crecimiento desmesurado de entrega a domicilio*” de la venta a través de comercio electrónico, **probablemente suponga el incremento del poder de negociación de las plataformas**, no solo en el mercado del transporte a domicilio, sino en el de la adquisición de productos de terceros.
- En tercer lugar, al otorgar la Ordenanza una exención a los operadores postales con una **facturación inferior a un millón de euros** en la ciudad de Barcelona, **se estará distorsionando la competencia entre operadores postales, discriminando negativamente a los de mayor facturación** pese a que el Ayuntamiento de Barcelona no justifica por qué por debajo de ese umbral no se realiza un uso intensivo del dominio público. Es decir, **no existe evidencia empírica** de que los operadores con una menor facturación hagan

un menor uso del dominio público que los operadores con una facturación superior. Esta exclusión, además de ser discriminatoria, puede **generar distorsiones en el mercado de la distribución postal entre grandes y pequeños operadores**, dado que estos últimos podrán seguir haciendo uso del dominio público para la entrega de bienes adquiridos vía comercio electrónico sin tener que satisfacer la tasa, otorgándoles una **ventaja competitiva** respecto a los operadores postales que facturen más de un millón de euros.

En definitiva, los apartados de la Ordenanza recurridos por la CNMC **carecen de justificación en los principios de buena regulación** (necesidad, proporcionalidad y no discriminación) y además generan una **distorsión injustificada** que afecta a la competencia efectiva en el sector del comercio minorista y el sector de la distribución postal, lo que en última instancia se puede traducir en **mayores precios y menor variedad** en ambos sectores, debido a la previsible traslación del impuesto, **afectando negativamente al bienestar del consumidor**.

En Madrid, a 4 de diciembre de 2023.

Subdirectora de Análisis
Económico
Departamento de Promoción de
la Competencia

Jefa de Área en Subdirección de
Análisis Económico
Departamento de Promoción de la
Competencia

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayuntamiento de Barcelona (2023). Informe económico para la determinación de la cuantía de la tasa por aprovechamiento del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico (*business to consumer*, B2C).

CNMC (2023a). Informe Anual del Sector Postal (2022), INF/DTSP/072/23 ([aquí](#))

CNMC (2023b). Últimas Oleadas del Panel de Hogares ([aquí](#)).

CNMC (2023c). Estudio sobre la traslación de la reducción del IVA en el sector alimentario, E/CNMC/003/23 ([aquí](#)).

ERGP (2020). Report on Core Indicators for Monitoring the European Postal Market, ERGP PL II (20) 23 ([aquí](#)).

ERGP (2022). ERGP follow-up report on online platforms and e-retailers: implications for the future regulatory framework. ERGP PL II (22) 8 Follow-up Report online platforms ([aquí](#))

Groebel, A. (2021). “Review of the EU regulatory framework for postal services – what can be learnt from the evolution of the EU telecommunications framework?” FSR: en 29th Conference on Postal and Delivery Economics ([aquí](#)).

López Rodríguez, D. (2023). “¿Quién paga realmente los impuestos?” Post publicado en el Blog del Banco de España, 11.10.2023 ([aquí](#)).

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2023). Cuaderno de indicadores de comercio interior ([aquí](#)).

Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (2021). Compras online en España. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Secretaría General Técnica ([aquí](#)).

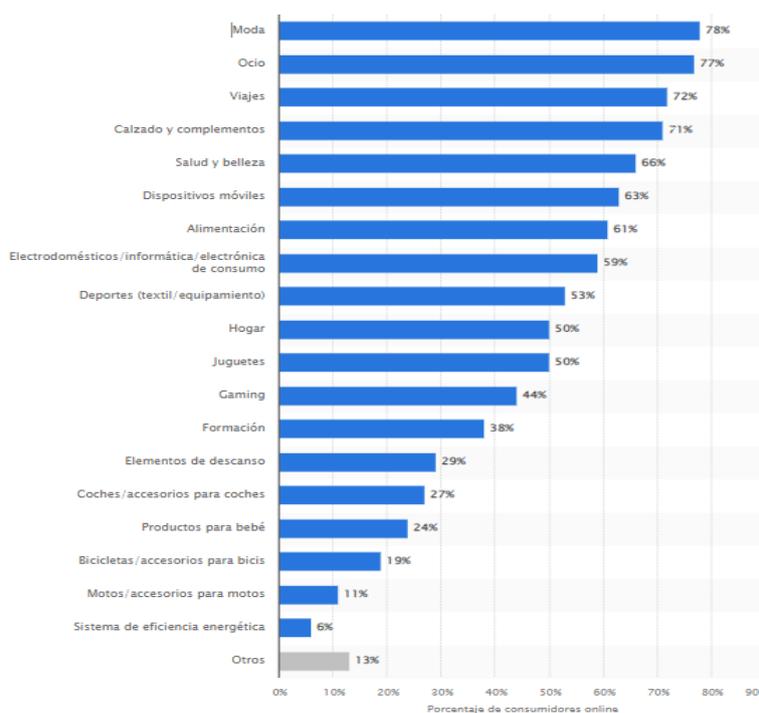
Observatorio sobre la economía de plataformas online (2021). Dimensión 1 Importancia Económica ([aquí](#)).

OCDE (2014). “Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital”, Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios ([aquí](#)).

Statista Market Forecast – Worldwide (2023). The eCommerce Market Worldwide Project ([aquí](#)).

Anexo 1 - Venta de productos por internet en España

Gráfico 6. Productos adquiridos a través de Internet por los consumidores online en España durante 2022, por categoría

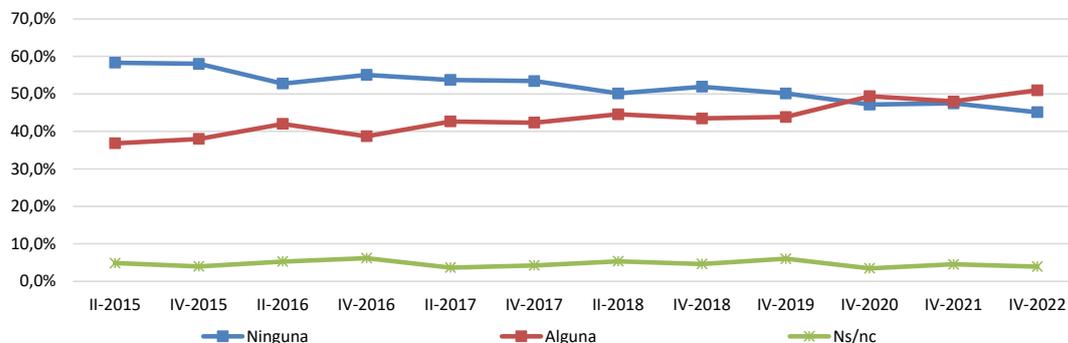


Fuente: Statista ([aquí](#))

Nota: Statista realizó una encuesta entre el 20 de octubre de 2022 y el 8 de noviembre de 2022

Anexo 2 – Datos del Panel de hogares CNMC

Gráfico 7. Porcentaje de personas que realizaron compras online en los últimos seis meses



Fuente: Panel de hogares, Oleada 16 – 2022. Nota: el universo de los datos se refiere a los individuos que han usado Internet alguna vez en los últimos seis meses.