



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 2.10.2001
COM(2001) 531 final

LIBRO VERDE

sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea

(presentada por la Comisión)

LIBRO VERDE

sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea

1. CONSULTA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

El objeto del presente Libro Verde es iniciar una amplia consulta pública sobre la futura orientación de la protección de los consumidores en la Unión Europea. Con el fin de estimular un debate bien informado, se esboza un análisis de la situación actual y de las posibles opciones que se plantean para el futuro.

La Comisión invita a las partes interesadas a que envíen sus comentarios el 15 de enero de 2002 a más tardar. Serán bienvenidas las observaciones sobre cualquier aspecto del documento, pero, en particular, sobre las siguientes cuestiones:

- *¿Cuáles son las principales barreras que encuentran los consumidores y las empresas como consecuencia de las diferencias entre las reglamentaciones nacionales relativas a las prácticas comerciales leales o buenas en materia de publicidad y a las prácticas relacionadas con los aspectos precontractuales, contractuales y postventa de las relaciones entre las empresas y los consumidores?*
- *¿Está de acuerdo en que es necesario reformar la protección del consumidor en lo que se refiere a este aspecto del mercado interior?*
- *¿La reforma debería hacerse de acuerdo con el enfoque específico existente o con el planteamiento mixto expuesto más adelante?*
- *¿Cuáles serán las repercusiones de los dos enfoques en términos de costes y beneficios para los consumidores y las empresas?*

En caso de que se adoptara el enfoque específico:

- *¿Cuáles son las prioridades de la armonización?*

En caso de que se adoptara el enfoque mixto:

- *¿Cuáles serían los principales elementos de una cláusula general, de los criterios generales y de las normas básicas para la regulación de las prácticas comerciales?*
- *¿Qué sería mejor, una directiva marco con una cláusula general basada en prácticas comerciales leales, o referida a las prácticas fraudulentas y engañosas? ¿Qué enfoque es más viable? ¿Cuál sería el más adecuado para abordar el problema de la fragmentación del mercado interior en favor de los consumidores?*
- *¿Sería conveniente incluir una base para la autorregulación en una directiva marco? En caso afirmativo, ¿cuáles son los elementos esenciales para la inclusión de tales opciones y criterios?*

- *¿Sería conveniente elaborar orientaciones prácticas no obligatorias? ¿Estas orientaciones deberían adoptar la forma de recomendaciones de la Comisión o de lista indicativa de ejemplos permitidos y ejemplos ilícitos adjunta a la directiva?*
- *¿Las partes interesadas deberían participar en la elaboración de las orientaciones prácticas no obligatorias?*
- *¿Se necesita un marco jurídico para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes en materia de protección de los consumidores?*
- *¿Cuáles deberían ser los elementos fundamentales de dicho marco?*

Le agradeceremos que envíe sus comentarios (con la mención «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea») a la siguiente dirección:

Comisión Europea
 Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores
 F101 06/52
 Rue de la Loi 200
 B-1049 Bruselas

o por correo electrónico a la dirección: consultsanco@cec.eu.int

La Comisión también tiene previsto organizar una reunión con las partes interesadas y una consulta con las autoridades nacionales.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN EL MERCADO INTERIOR

2.1 Introducción

Para que el mercado interior aporte sus beneficios a los consumidores, éstos deben poder acceder fácilmente a los bienes y servicios promocionados, ofrecidos y vendidos más allá de las fronteras. Es precisamente el movimiento transfronterizo de los bienes y servicios el que permite a los consumidores buscar ofertas favorables y productos y servicios innovadores, permitiéndoles adoptar las decisiones más ventajosas. Esta demanda transfronteriza aumenta la presión competitiva dentro del mercado interior y favorece una oferta de bienes y servicios más eficaz y a precios más competitivos. Este círculo ideal sólo puede conseguirse si el marco regulatorio vigente impulsa a los consumidores y a las empresas a participar en el comercio transfronterizo. Las diferencias entre las legislaciones nacionales sobre prácticas comerciales en lo que se refiere a las relaciones entre las empresas y los consumidores pueden impedir esta evolución.

~~En la Unión Europea, la del consumidor~~ **La dimensión comunitaria de protección de los consumidores** (entendida aquí como la regulación de los intereses económicos de los consumidores, excluidas las cuestiones de salud y seguridad y otros aspectos relacionados) existe desde hace más de veinticinco años. El artículo 153 del Tratado CE consagra una serie de derechos del consumidor: a la información, a la educación y a la representación. Las directivas comunitarias de protección de los consumidores, basadas por lo general en las disposiciones sobre el mercado interior del artículo 95 (antiguo artículo 100 bis) del Tratado CE, han precisado algunos de estos derechos. Otras directivas, aun no teniendo como objetivo primordial la protección del consumidor, inciden también directamente sobre ella. A su vez,

las normativas y jurisprudencias nacionales ejercen una acción directa sobre la protección del consumidor en el mercado interior.

Sin embargo, la protección del consumidor en el mercado interior tiene que hacer frente a una multitud de normas y a un sistema fragmentario en cuanto a la aplicación de las mismas. La perspectiva de la ampliación representa un riesgo de mayor fragmentación del mercado interior y de incremento de los problemas de aplicación. La circulación de billetes y monedas de euros que empezará en enero de 2002 constituye una magnífica oportunidad para desarrollar el mercado interior de los consumidores, oportunidad que, si se desperdicia, dejará a los ciudadanos la impresión de que el proyecto fundamental de la Unión Europea, es decir, el mercado interior, no tiene efecto alguno para su vida cotidiana y es simplemente un proyecto destinado a servir a los intereses de las empresas. La protección del consumidor se propone introducir un sistema de regulación que:

- alcance ~~un~~ el nivel ~~lo~~ más alto posible de protección del consumidor manteniendo, al mismo tiempo, un mínimo coste para las empresas;
- sea lo más sencillo posible y lo suficientemente flexible para responder rápidamente al mercado, y en el que todas las partes se sientan comprometidas en la medida de lo posible;
- proporcione una seguridad jurídica y garantice su aplicación eficaz y real, especialmente en los litigios transfronterizos.

A petición de la Comisión, se realizaron tres estudios¹ para obtener un panorama completo de la reglamentación sobre la protección de los consumidores a escala nacional y comunitaria. Los apartados siguientes presentan un análisis general de sus efectos.

2.2 Reglamentación y jurisprudencia a escala de la Unión Europea

Las directivas sobre protección de los consumidores entran dentro de dos grandes categorías: las directivas de aplicación general y aquellas cuyas normas afectan a sectores o métodos de venta específicos. La Directiva relativa a las acciones de cesación introduce un mecanismo de aplicación en la práctica. En el recuadro siguiente se presentan las directivas existentes.

Directivas en materia de protección de los consumidores

Normas generales - Directiva sobre publicidad engañosa², modificada por la Directiva sobre publicidad comparativa³. Directiva sobre indicación de precios. Directiva sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores⁴. Directiva sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo⁵.

Normas sobre sectores y métodos de venta – Directivas sobre productos alimenticios⁶, cosméticos⁷, denominaciones textiles⁸ y sobre los medicamentos para uso humano⁹, sobre los viajes combinados¹⁰, los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales¹¹, crédito al consumo¹², contratos de venta a distancia¹³, instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático¹⁴ y adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido¹⁵.

Aplicación - Directiva sobre acciones de cesación¹⁶.

Además, aunque no tengan la protección del consumidor como objetivo principal, otros textos de la legislación comunitaria también introducen algún tipo de protección para el consumidor,

o regulan la competencia de las autoridades nacionales para introducir normas destinadas a proteger a los consumidores. Por ejemplo, la Directiva sobre el comercio electrónico¹⁷ afecta a la publicidad y la venta a los consumidores por parte de prestadores de servicios de la sociedad de la información. La Directiva sobre la televisión sin fronteras¹⁸ coordina también ciertos aspectos de las comunicaciones comerciales a través de los medios de radiodifusión. Introduce un nivel de protección elevado y uniforme, la aplicación del principio del Estado miembro de origen, definiciones comunes formuladas con precisión y claros requisitos de aplicación.

Asimismo, el Convenio de Bruselas (convertido ahora en un Reglamento comunitario¹⁹) y el Convenio de Roma²⁰ establecen normas, en casos de litigios contractuales transfronterizos dentro de la Unión Europea, para determinar el Estado miembro competente (jurisdicción) y la legislación nacional aplicable al contrato (legislación aplicable). Por último, existe todo un conjunto de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que versa sobre la compatibilidad de algunas normas nacionales de protección de los consumidores con el mercado interior²¹.

Las principales características de la protección de los consumidores en la Unión Europea son las siguientes:

- En comparación con la legislación nacional, las directivas comunitarias existentes en materia de protección de los consumidores no constituyen un marco reglamentario completo para las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, objetivo central de la protección de los consumidores. Si bien algunos ámbitos están bien cubiertos, en otros aspectos fundamentales se carece de normas comunitarias, en particular en lo que se refiere a las prácticas de comercialización, las prácticas relacionadas con los contratos, los pagos y los servicios posventa. La irrupción de nuevas prácticas comerciales y tecnológicas también ha tendido a borrar las distinciones tradicionales introducidas en la legislación de la Unión Europea entre las diferentes etapas de la transacción, añadiendo así un elemento de incertidumbre.
- Algunas directivas, sobre todo las específicas para un sector, nacieron como una respuesta muy precisa a problemas específicos bien definidos en un momento concreto. Este hecho, junto con el largo período de tiempo transcurrido entre la propuesta y la aplicación de las medidas comunitarias (la Directiva de venta a distancia fue propuesta en junio de 1992, pero no fue aplicable hasta junio de 2000), ha hecho que se hayan ido quedando obsoletas a medida que las prácticas mercantiles han ido evolucionando. Esto podría hacer superfluas las normas comunitarias, restringir innecesariamente la innovación o permitir que los comerciantes poco honrados vayan por delante de la ley. El tiempo necesario para modificar estas directivas y adaptarlas al progreso tecnológico manteniendo al mismo tiempo el mismo nivel de protección de los consumidores viene a sumarse a dicha falta de flexibilidad.

Estudio de casos: la Directiva sobre las ventas a distancia y la Directiva sobre la adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido

La Directiva sobre ventas a distancia prevé una serie de derechos contractuales de los consumidores cuando compran bienes o servicios de un proveedor que no está presente físicamente. En concreto, se establece una serie de requisitos de información que deben facilitarse en un «soporte duradero» para que el consumidor pueda retener la información contractual esencial. Esto no plantea problemas si el medio utilizado para la transacción es el correo postal o el correo electrónico, pero el desarrollo de la venta a distancia a través de la

nueva telefonía móvil podría verse restringido por tales requisitos y por los límites de la tecnología actual, lo cual coarta la innovación y debilita la protección del consumidor.

Las nuevas técnicas de comercialización ~~para la multipropiedad~~ **de derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles** se han concebido de forma que, en determinadas circunstancias, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la directiva y de sus obligaciones fundamentales. A título de ejemplo, algunos vendedores proponen contratos por un período inferior a tres años o prevén un período anual de disfrute inferior a siete días. Además, los contratos de propiedad compartida se ofrecen a través de un seguro o de la pertenencia a un club, o mediante fórmulas concretas destinadas a excluir estas disposiciones del ámbito de aplicación de la directiva.

- La interacción entre la reglamentación comunitaria en materia de protección de los consumidores y las otras normas citadas ha creado un marco regulatorio complicado y difícil de entender para las empresas y los consumidores.
- La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la posible justificación de barreras al libre movimiento de bienes y servicios por motivos de protección de los consumidores no aporta una solución porque se ha limitado a cuestiones específicas de casos concretos.
- Aunque está experimentando un rápido desarrollo en muchos Estados miembros, la autorregulación, mediante códigos de buena conducta, se ve muy restringida a escala de la Unión Europea. Los esfuerzos realizados recientemente para desarrollar la autorregulación a escala comunitaria han dado escasos resultados. Se ha comprobado que la autorregulación puede ser un complemento útil de la reglamentación, y que puede reducir la necesidad de una legislación muy pormenorizada y aportar beneficios a los consumidores. Si bien en algunos textos legislativos de la Unión Europea se hace referencia explícita a los códigos de conducta, estos no han podido desarrollar todo su potencial a escala de la Unión Europea por la diversidad de las legislaciones nacionales y la incertidumbre sobre la situación de los compromisos adoptados en los códigos y su posible carácter ejecutivo.
- A diferencia de lo que sucede con el trabajo de los organismos de normalización en el «nuevo enfoque»²², y el de los representantes de la patronal y los sindicatos en el diálogo social sobre la regulación del empleo, no existe un marco para la participación oficial de las partes interesadas en el proceso reglamentario a escala de la Unión Europea. A medida que los mercados se diversifican crece la necesidad de recurrir a expertos para establecer la reglamentación. La participación de los agentes interesados puede hacer más aceptables las decisiones reglamentarias. La participación de los agentes interesados a escala de la Unión Europea depende de la competencia y representatividad de organismos capaces de representar eficazmente los grupos de interés.

2.3 Reglamentación y jurisprudencia nacional en materia de protección de los consumidores

Cuando no existe legislación o jurisprudencia comunitaria, se aplica la reglamentación nacional de los Estados miembros, que puede diferir en su fondo y aplicación. Cada Estado miembro cuenta con un entorno reglamentario relativamente bien desarrollado dirigido específicamente a la protección de los consumidores o a la regulación de las prácticas comerciales entre empresas y consumidores para otros fines. No obstante, además del mismo tipo de reglamentaciones existentes a escala comunitaria, muchos Estados miembros disponen

de un principio jurídico general, apoyado a veces por leyes específicas, para regir las prácticas comerciales entre empresas y consumidores.

Principios generales

El principio general de comportamiento contrario a las buenas costumbres (*contra bonos mores*) puede observarse en la legislación de Austria²³, Grecia²⁴, Portugal²⁵ y Alemania²⁶. El principio de «prácticas comerciales leales» puede encontrarse en la legislación de Bélgica²⁷, Italia²⁸, Luxemburgo²⁹ y España³⁰. Francia³¹ y los Países Bajos³² adoptan disposiciones generales del derecho de responsabilidad civil, y estos últimos utilizan el concepto de *ilicitud*. Existen muchas similitudes en el principio de *buenas prácticas de comercialización* adoptadas por Dinamarca³³, Finlandia³⁴ y Suecia³⁵. También se encuentran principios generales similares en los sistemas jurídicos de muchos terceros países, en particular los Estados Unidos, Canadá (en donde la protección de los consumidores está regulada a escala provincial) y Australia. Aunque no existe una norma jurídica preponderante de este tipo que rija las relaciones entre los consumidores y las empresas en el Reino Unido o Irlanda, sí existen principios equivalentes en sus sistemas jurídicos³⁶.

Estos principios generales han sido posteriormente desarrollados mediante una legislación específica, o bien su desarrollo se ha dejado en manos de los tribunales, que, con el paso de los años, han ido produciendo una jurisprudencia completa y detallada. En cada Estado miembro, su desarrollo ha variado dependiendo del sistema jurídico y del alcance y el objetivo del principio general. Los principios surgieron por diferentes motivos, aunque actualmente sirvan para regular las prácticas comerciales entre empresas y consumidores. Así, en Alemania y Austria, la apreciación del principio general se ha extendido desde la protección de los competidores frente a prácticas comerciales desleales hasta abarcar también la protección de los consumidores. En Francia y en España estos objetivos se tratan de forma separada, puesto que la protección de los consumidores se rige directamente por una legislación específica, pero éstos se encuentran protegidos de forma indirecta por los principios generales y los reglamentos destinados a la protección de la competencia. En cambio, Dinamarca y Suecia han adoptado medidas dirigidas específicamente a proteger a los consumidores y a los competidores. El ámbito de aplicación y el alcance de estas leyes generales sobre la competencia desleal varían considerablemente en la práctica entre algunos Estados miembros, debido a su objetivo y su construcción. El aumento de estas variaciones puede actuar como una barrera para los intercambios y distorsionar la competencia al hacer que se de un trato muy diferente en toda la Unión Europea a prácticas similares.

Además, por regla general, las normas de protección de los consumidores a escala de la Unión permiten a los Estados miembros adoptar medidas más detalladas o más estrictas (mediante las denominadas «cláusulas mínimas») para proteger a los consumidores o, más comúnmente, para mantener las normas existentes, a condición de que sean más estrictas que las normas de la Unión Europea. Esto genera nuevas divergencias entre las legislaciones nacionales, además de las existentes en los ámbitos no armonizados de la protección de los consumidores.

A continuación se exponen las principales características de la interacción entre los reglamentos nacionales y los de la Unión Europea en el mercado interior:

- Existen considerables divergencias entre las leyes aplicadas a las prácticas comerciales entre empresas y consumidores en el mercado interior, que se derivan tanto de las reglamentaciones nacionales específicas como de diferencias en los principios generales o en la jurisprudencia. El trato que recibe la publicidad, a través de las normas nacionales sobre la «publicidad leal», experimenta grandes diferencias, al igual que el trato dado a las

alegaciones publicitarias (en lo que se refiere a los beneficios sociales, para la salud -los «productos milagro»- o el medio ambiente), y la publicidad dirigida a los niños (particularmente el patrocinio de programas educativos, acontecimientos deportivos y comercialización en los colegios). Las prácticas de comercialización, como las que se ven afectadas por el Reglamento propuesto sobre promociones comerciales (esto es, descuentos, simples reducciones, rebajas, ofertas conjuntas, regalos, cupones, vales y concursos y juegos comerciales) y de otro tipo, como loterías y apuestas, subastas simuladas, ventas piramidales, comercialización a varios niveles y las técnicas de tipo «bait and switch» (venta con señuelo) se encuentran sometidas a diferentes normas nacionales. También hay diferencias entre las prácticas comerciales en lo que se refiere al pago, al objeto del contrato, a los presupuestos, la ejecución, las prestaciones, la entrega, la gestión de las reclamaciones y el servicio posventa (por ejemplo, los números de servicio técnico especial, la garantía comercial, el cambio, las reparaciones, etc.). La mayor parte de las diferencias en las normativas nacionales se refieren a las disposiciones en materia de información, aunque algunas prácticas estén total o parcialmente prohibidas en unos Estados miembros pero autorizadas en otros.

Estudio de caso: la venta directa a ~~varios niveles~~ multinivel

En general, este sistema se compone de un proveedor que crea una red de distribución para sus productos a través de clientes que a su vez venden a otros consumidores de entre su círculo de conocidos. Para regular estas prácticas, algunos países (como Italia y los Países Bajos) utilizan las disposiciones generales sobre el fraude, mientras que otros (como Austria, Bélgica, Francia, Alemania y España) recurren a las leyes sobre competencia desleal. La gran variedad de normas nacionales divergentes, que van desde la prohibición pura y simple de la venta a domicilio (como en el caso de Luxemburgo), hasta una regulación detallada de las modalidades autorizadas de venta directa a varios niveles (por ejemplo en España y el Reino Unido), obliga a las empresas de este sector a modificar sus planes y sus materiales de comercialización de un país a otro para asegurarse el cumplimiento de las normas de cada Estado miembro. De este modo, las empresas de venta directa a ~~varios niveles~~ **multinivel** no pueden desarrollar una estrategia de venta y comercialización paneuropea, a causa de las numerosas disparidades entre las legislaciones nacionales dentro de la Unión Europea.

- El uso de códigos de autorregulación y códigos de conducta varía sensiblemente de un Estado miembro a otro. En Dinamarca, Suecia y Finlandia, se fomenta la utilización de códigos para completar la reglamentación general. La participación de los organismos responsables de los aspectos de consumo es más significativa en la elaboración de estos códigos. Los códigos también están muy extendidos en el Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos, aunque los organismos competentes en los asuntos de consumo tienen una función menos formal. La utilización de la autorregulación como complemento de la reglamentación está menos extendida en otros Estados miembros, aunque parece aumentar en la Unión Europea, si bien siguiendo orientaciones diferentes en cada Estado miembro (véase el recuadro).

Estudio de caso: códigos de conducta para el comercio electrónico

Los códigos de conducta se han revelado especialmente populares para el comercio electrónico. En Dinamarca, Suecia y Finlandia se está preparando un código de conducta nacional para este tipo de comercio, reuniendo a empresas y organizaciones de consumidores bajo el patrocinio del Gobierno. Observando que se están elaborando muchos códigos de conducta para el comercio electrónico, en los Países Bajos, en el Reino Unido y en Alemania los Gobiernos han trabajado con los consumidores y las empresas en proyectos para

establecer criterios aplicables a esos códigos y organismos independientes para controlarlos. Si bien los códigos y criterios que se están desarrollando tienen muchos puntos en común, todos difieren para reflejar la diversidad de las normas nacionales que los inspiran.

- Los efectos de estas diferencias sobre los consumidores y las empresas aumentarán con el desarrollo de las prácticas comerciales de la «nueva economía», que no estaban previstas por las normas específicas existentes pero que ya han sido integradas por los principios generales nacionales y tratadas de diferentes maneras. Las nuevas prácticas publicitarias, que ponen en tela de juicio las distinciones tradicionales de la prensa escrita entre el contenido de la publicación y la publicidad (por ejemplo, el patrocinio de sitios de Internet, la afiliación, las herramientas de búsqueda remuneradas, el uso de metadatos y de enlaces, las remisiones y las recopilaciones), entran dentro de esta categoría. Los nuevos métodos de comercialización, como las «cookies», el «spidering», las compras en grupo y compras masivas, replantean también las normas tradicionales. Las loterías y apuestas en línea, las monedas Internet, las subastas en Internet y la utilización de tecnología revelan también diferencias en las normas nacionales dentro del mercado interior. El desarrollo de Internet ha llevado a nuevas prácticas no previstas por las normas nacionales, por lo que es probable que el desarrollo del comercio a través del teléfono móvil siga el mismo comportamiento.

Estudios de casos

Compras masivas (o compras en grupo) describen una concentración de clientes que se reúnen por medio de Internet para adquirir bienes o servicios a un precio reducido garantizado por los suministradores de dichos bienes o servicios, a condición de que se encargue determinada cantidad. No está aún muy claro el trato que recibirán tales prácticas en todos los Estados miembros, pero un tribunal alemán, el Landsgericht Köln, sentenció el 12 de octubre de 2000 que la práctica de «compras masivas», mediante la que compradores en línea obtienen grandes descuentos al formar un grupo constituye una violación de la legislación alemana contra la competencia desleal.

Nuevas técnicas de pago, como el uso del teléfono móvil y otros tipos de facturación telefónica para que el proveedor pueda facturar bienes y servicios, están haciendo su aparición. Si bien este procedimiento ofrece nuevas posibilidades para los consumidores, encierra también grandes riesgos, especialmente cuando es empleado por defraudadores a quienes los bancos han denegado el pago por tarjeta de crédito. En los Estados Unidos ya ha habido casos de este tipo.

Pregunta para la consulta

- *¿Cuáles son las principales barreras que encuentran los consumidores y las empresas como consecuencia de las diferencias entre las reglamentaciones nacionales relativas a las prácticas comerciales buenas o leales en materia de publicidad y a las prácticas relacionadas con los aspectos precontractuales, contractuales y posventa de las relaciones entre las empresas y los consumidores?*

3. LA FUTURA ORIENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1 La necesidad de actuar

El efecto acumulativo de esta situación es un «mercado interior del consumo» que no ha alcanzado todo su potencial ni seguido la evolución del mercado interior en las transacciones entre empresas. Los consumidores participan raramente de forma directa en el mercado interior mediante compras transfronterizas. Para las empresas, y sobre todo para las PYME, la diferencia de trato que cada Estado miembro da a prácticas comerciales idénticas, supone un factor de disuasión frente a las ventas transfronterizas y la explotación del mercado interior. En el mejor de los casos, hay una falta de seguridad y de claridad en lo que se refiere a quince conjuntos de obligaciones jurídicas; en el peor, sólo el número de obligaciones constituye ya un elemento negativo para la casi totalidad de las empresas, salvo para las que pueden afrontar los gastos de establecerse en todos los Estados miembros. Para los consumidores, la falta de claridad y de seguridad sobre sus derechos es un freno importante para la confianza y la fiabilidad. El mercado interior, como todos los mercados, se basa en la confianza de los consumidores. Directivas como la de la televisión sin fronteras, que se basan en las normas del mercado interior, evitan tener que aplicar quince conjuntos de normas nacionales en los ámbitos regulados por ellas, puesto que se aplica el principio del Estado miembro de origen, lo cual facilita también el control del proveedor de servicios por la autoridad competente.

Un mercado interior del consumo a pleno funcionamiento podría contribuir de forma sensible a la consecución de los fines de la Unión Europea. La principal ventaja del mercado interior es que constituye el mayor grupo de demanda de consumo en el mundo, y esta característica no ha sido plenamente aprovechada. Lograr que las empresas, en particular las PYME, puedan acceder a este potencial con la misma facilidad que a los mercados nacionales, sería un poderoso estímulo para la competitividad. La simplificación de las normas existentes y, donde sea posible, la desregulación, ayudarían también a reducir las cargas desproporcionadas que recaen sobre las empresas. Los consumidores tendrían acceso a una mayor variedad de mercado y a mejores precios. Las compras transfronterizas no reemplazarían a las adquisiciones locales, sino que se convertirían en un medio significativo con mayor impacto en los mercados del que representa su porcentaje de ventas al por menor. La experiencia del sector del automóvil demuestra que las compras transfronterizas pueden tener un poderoso efecto indirecto sobre la competencia en los mercados nacionales, puesto que los consumidores presionan a los proveedores para que ajusten sus precios a los que pueden obtener en otra parte dentro del mercado interior. Los estudios de la Comisión y otros estudios realizados sobre los precios en el mercado interior revelan que en otros productos de consumo se dan divergencias sustanciales de precios, similares a las del sector del automóvil. Una reciente encuesta de la Comisión sobre los precios mostró que no son excepcionales las diferencias de precios de un 30 % o incluso un 40 % entre los países de la Unión Europea que ostentan los precios más bajos y los más altos, por ejemplo para los productos electrónicos de consumo de marca (y tales diferencias no pueden explicarse únicamente por diferencias en el régimen de los impuestos indirectos)³⁷. Estas divergencias revelan, en parte, las consecuencias de un mercado interior del consumo que no está funcionando como debería.

Esta situación no es nueva, pero constituye una razón más para adoptar medidas para completar el mercado interior del consumo. La circulación de billetes y monedas en euros a partir del 1 de enero de 2002 eliminará un obstáculo psicológico considerable para la participación directa de los consumidores en el mercado interior. El comercio electrónico encierra el potencial necesario para eliminar muchas de las barreras geográficas y logísticas que se oponen al mercado interior del consumo. Las PYME y los consumidores que se

encuentran en los extremos del continente europeo pueden desarrollar relaciones comerciales con más facilidad que antes. Este potencial todavía no está explotado³⁸, puesto que el comercio electrónico representa sólo una pequeña parte de las ventas al por menor y sigue estando principalmente limitado a las fronteras nacionales.

La perspectiva de la ampliación exige también una acción, puesto que, sin reformas, la ampliación agravaría la complejidad del contexto jurídico, y además ofrece una oportunidad para dotar a los países candidatos, que no tienen un largo historial de protección de los consumidores, de normas sencillas y eficaces.

Las razones políticas para la reforma han sido reconocidas al más alto nivel. El Consejo Europeo de Lisboa fijó un nuevo objetivo estratégico para la Unión: «*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo*» mediante la realización del mercado interior, la introducción de reglas fiables para el comercio electrónico y la simplificación y mejora del entorno reglamentario. El Consejo informal de mercado interior y consumo reunido en Lund los días 27 y 28 de abril de 2001 reconoció también la necesidad de reforzar la dimensión de los consumidores en el mercado interior.

Por último, un mercado interior del consumo a pleno funcionamiento podría desempeñar un importante papel en la estrategia destinada a hacer que los ciudadanos sientan más cercana la Unión Europea, al disipar el mito de que el mercado interior es un proyecto de las grandes empresas mostrando beneficios tangibles para su vida cotidiana.

3.2 Enfoque global

Cuando hay restricciones transfronterizas para las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, un mayor grado de armonización de las normas que las rigen es esencial para el desarrollo de un mercado interior del consumo que funcione plenamente. En su comunicación sobre el mercado interior de los servicios³⁹, la Comisión ya ha reconocido que serían convenientes otras medidas de armonización en ámbitos en los que la protección de la salud y de los consumidores desempeña un importante papel.

En consecuencia, la decisión esencial gira en torno al tipo de método necesario para lograr una mayor armonización. Las opciones son, esencialmente, dos:

- un enfoque específico basado en la adopción de una serie de nuevas directivas, o
- un enfoque mixto compuesto por una directiva marco amplia, completada por directivas específicas en los casos en que sea necesario.

3.3 Enfoque específico

Podría lograrse una mayor armonización mediante una serie de nuevas directivas específicas. Es difícil calcular el número de directivas necesarias. Podrían preverse directivas relativas a la publicidad (salvo los aspectos de los que se ocupa la Directiva sobre la televisión sin fronteras), a las prácticas de comercialización, a los pagos y los servicios posventa, así como algunas directivas sectoriales específicas.

Por ejemplo, la Comisión ya ha iniciado trabajos en el ámbito de las comunicaciones comerciales y ha examinado en detalle con los representantes de los Estados miembros en su grupo de expertos la posibilidad de aplicar el principio de reconocimiento mutuo de las normas nacionales en el subsector de las promociones de ventas⁴⁰. Estas prácticas comerciales son utilizadas por las empresas para dar publicidad a sus productos y servicios, y están sujetas

a una jurisprudencia o a reglas nacionales detalladas que difieren ampliamente de un Estado miembro a otro. El trabajo del grupo de expertos ha mostrado que el único medio de permitir la libre circulación de tales servicios, basándose en un alto nivel de protección del consumidor en este ámbito, es reforzar la armonización. Es lo que propone un proyecto de reglamento sobre las promociones de ventas en el mercado interior.

Este planteamiento ofrece considerables ventajas. Es un método conocido y fiable que ha llevado a la adopción de las disposiciones legislativas existentes y es también, en principio, más fácil alcanzar un acuerdo sobre directivas con un ámbito de aplicación relativamente reducido y proceder luego a cambios específicos durante un largo período de tiempo.

Sin embargo, existen obviamente algunas dudas en cuanto a la eficacia de confiar exclusivamente en este planteamiento para alcanzar un genuino mercado interior. Los límites del ámbito de aplicación de la reglamentación existente en materia de protección de los consumidores a escala de la Unión han justificado la necesidad de las denominadas cláusulas mínimas en las directivas de la Unión Europea. La decisión de continuar con el planteamiento de legislación selectiva y específica requeriría un compromiso claro de los Estados miembros para cambiar esta política, tanto en lo que se refiere a las directivas ya existentes como a las de nueva creación. Asimismo, muchas de las directivas existentes para la protección de los consumidores necesitarán modificaciones para corregir los aspectos que se hayan quedado obsoletos como consecuencia del proceso de evolución del nuevo mercado o porque los requisitos legislativos hayan sido superados. Todo esto representa un programa de envergadura formidable, quizá inalcanzable, a largo plazo.

3.4 Enfoque mixto

La alternativa sería elaborar una directiva marco comunitaria amplia, tecnológicamente neutra, para armonizar las normas nacionales de equidad de las prácticas comerciales entre empresas y consumidores. Se basaría en modelos similares a los existentes en algunos Estados miembros y terceros países para la protección de los consumidores, y a escala de la Unión Europea para la seguridad de los productos⁴¹ y la propuesta para la seguridad alimentaria⁴². Una directiva marco general no anularía directivas relativas a sectores específicos como la Directiva sobre las cláusulas abusivas en los contratos, ni una futura legislación, como el Reglamento propuesto sobre las promociones de ventas y futuras modificaciones de esta legislación (por ejemplo, la Directiva sobre la televisión sin fronteras). La directiva marco constituiría una red de seguridad para las prácticas en las que se han detectado restricciones transfronterizas y que no entran dentro de los ámbitos de aplicación coordinados de las directivas dirigidas a sectores específicos. Cuando fuera necesario, la directiva marco iría acompañada, en su momento, por una reforma de las directivas de protección de los consumidores existentes, para garantizar la coherencia general del sistema de protección de los consumidores. Una reforma de este tipo podría abordarse una vez establecida la directiva marco, y cuando su funcionamiento en la práctica haya permitido adquirir cierta experiencia.

Para proporcionar el grado de certeza requerido y prevenir diferencias de interpretación jurídica de los tribunales nacionales, la directiva marco debería ser algo más que un simple principio general de regulación de las prácticas comerciales entre empresas y consumidores. Debería tratar las principales diferencias entre normas nacionales sobre las prácticas comerciales que han afectado al funcionamiento del mercado interior, estableciendo normas claras a escala de la Unión Europea mediante la armonización.

La principal ventaja de un enfoque marco en comparación con un enfoque específico reside en que su naturaleza global hace menos necesaria una reglamentación más detallada de la

protección de los consumidores. La existencia de normas generales de referencia permite abordar las nuevas prácticas comerciales sin tener que recurrir a nueva reglamentación. Las empresas pueden innovar en una situación de menor incertidumbre y las prácticas desleales pueden combatirse sin apelar a nuevas normas. Un enfoque marco permite también la simplificación de las normas existentes. Por ejemplo, las directivas sobre la publicidad engañosa y la publicidad comparativa podrían integrarse en la directiva marco. La flexibilidad de una directiva marco eliminaría también la justificación de las cláusulas mínimas en las directivas comunitarias relativas a la protección de los consumidores.

Una directiva marco podría también proporcionar una base firme para la autorregulación a escala de la Unión Europea en el ámbito de la protección de los consumidores, y para el desarrollo de orientaciones prácticas no obligatorias. Estos dos instrumentos pueden reducir la necesidad de una reglamentación dispositiva detallada. Por último, una directiva marco podría constituir la base para una participación formal de las partes interesadas en el proceso regulador.

Sin embargo, aunque en teoría una directiva marco única sea más sencilla y más rápida de negociar que una serie de directivas, contendría más cuestiones sustanciales y, en consecuencia, el consenso sería más difícil de alcanzar.

Preguntas para la consulta

- *¿Está de acuerdo en que es necesario reformar la protección de los consumidores en el mercado interior?*
- *¿La reforma debería hacerse de acuerdo con el enfoque específico existente o con el planteamiento mixto que acaba de exponerse?*
- *¿Cuáles serán las repercusiones de los dos enfoques en términos de costes y beneficios para los consumidores y las empresas?*
- *¿Cuáles son las prioridades de la armonización en el enfoque específico?*

4. OTRAS CUESTIONES

Si se optara por un enfoque mixto para la reforma de la protección de los consumidores, surgirían otras cuestiones.

4.1 Marco general para las prácticas comerciales leales

Una directiva marco se basaría en una cláusula general sobre las relaciones entre empresas y consumidores, que podría inspirarse en los modelos jurídicos existentes sobre las «prácticas comerciales leales» o en el «buen comportamiento comercial». Esencialmente, sería una obligación de no recurrir a prácticas comerciales desleales e incluiría una comprobación general. Este planteamiento es comparable al de la Directiva sobre las cláusulas abusivas de los contratos. Se excluirían las normas nacionales que versen estrictamente sobre objetivos de interés general en relación con prácticas comerciales distintos a los de protección de los consumidores (por ejemplo, pluralismo, protección de la cultura, salud y seguridad, respeto de la persona, etc.) y las disposiciones de la legislación nacional en materia de contratos.

La cláusula general debería completarse con pruebas generales de equidad y normas específicas para eliminar las diferencias en las reglamentaciones nacionales en materia de prácticas comerciales. Estas podrían abarcar todos los elementos del comercio leal, por ejemplo la revelación de información, las prácticas fraudulentas y engañosas o el abuso de influencia, así como las normas sobre comercialización y las prácticas comerciales relacionadas con las fases contractual y posventa de la transacción. Estos principios y normas generales abordarían los principales aspectos de incertidumbre y de diversidad y se inspirarían en los elementos siguientes:

- la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los conceptos jurídicos comunitarios existentes, en particular sobre la publicidad engañosa y la verificación de las cláusulas abusivas de los contratos, y,
- los ejemplos nacionales sobre cuestiones como las prácticas fraudulentas y engañosas, el abuso de influencia o las presiones, la comunicación de información, los consumidores vulnerables, las rebajas equitativas y la buena fe.

4.2 Marco general relativo a las prácticas fraudulentas y engañosas

En lugar de basarse en las prácticas comerciales leales, la directiva marco podría partir del concepto más restrictivo de prácticas fraudulentas y engañosas. Probablemente sería más fácil alcanzar un acuerdo sobre tal directiva marco, puesto que este concepto constituye, en muchos aspectos, el núcleo común de los conceptos de comercio desleal en toda la Unión Europea. En concreto, esta prohibición general ya se introdujo como criterio en la Directiva sobre publicidad engañosa. Un planteamiento común comunitario en estas cuestiones supondría un paso adelante significativo tanto para la protección de los consumidores como para la simplificación del entorno reglamentario. Asimismo, podría concebirse como un primer paso hacia una directiva marco basada en prácticas comerciales leales. No obstante, dado su ámbito de aplicación más limitado, la directiva marco no abarcaría todos los aspectos que entran dentro de una obligación general de comercio equitativo (por ejemplo, la utilización de técnicas de venta basadas en el abuso de influencia). En consecuencia, los planteamientos nacionales divergentes sobre cuestiones que no entran dentro del ámbito de esta obligación general podrían seguir desarrollándose, y probablemente serían necesarias reglamentaciones específicas a escala de la Unión.

4.3 Información

Dada la importancia que las disposiciones en materia de información tienen para la protección de los consumidores, y el derecho de estos a la información que recoge el artículo 153 del Tratado CE, ambas alternativas incluirían como punto central obligaciones generales sobre la comunicación de información. Un aspecto esencial sería la obligación de que las empresas comuniquen toda la información necesaria a los consumidores de forma clara y oportuna, lo que garantizaría el respeto del derecho a la información que el Tratado otorga a los consumidores. En la directiva marco sobre las prácticas comerciales leales también sería posible excluir prácticas como el exceso deliberado de información y el recurso excesivo a la «letra pequeña». Asimismo, pondría de manifiesto otra importante dimensión del comercio desleal, a saber, que las omisiones también pueden constituir una práctica de comercio desleal.

4.4 Autorregulación y corregulación

Es posible que la acción regulatoria no sea la más idónea para muchos problemas, en cuyo caso la autorregulación puede alcanzar algunos de los objetivos de protección de los consumidores, especialmente en industrias que reconocen que comparten un gran interés por mantener la confianza de los consumidores y que pueden verse perjudicadas por oportunistas o comerciantes deshonestos. Una autorregulación real, con compromisos claros y voluntariamente obligatorios para con los consumidores y que sea correctamente aplicada puede reducir la necesidad de una reglamentación o de la corregulación. Actualmente no existe ningún medio para garantizar una autorregulación eficaz a escala de la Unión en el ámbito de la protección de los consumidores. Otra opción sería que la directiva marco lo hiciera posible, permitiendo así a las empresas adherirse a un único código de conducta en lugar de a quince. Las diferencias en las legislaciones nacionales y las obligaciones generales no permiten, por el momento, el desarrollo de auténticos códigos de ámbito comunitario.

Para que la opción de una autorregulación a escala de la Unión funcionara, serían precisos dos elementos. En primer lugar, cualquier obligación general tendría que definir el incumplimiento de un compromiso voluntario por parte de una empresa para con los consumidores como una práctica engañosa o desleal. Por el momento, sólo es posible adoptar medidas contra el incumplimiento de un compromiso voluntario si se repite en la publicidad, ya que puede aplicársele la Directiva sobre publicidad engañosa. Es posible que la introducción de una consecuencia jurídica para los compromisos contraídos en virtud de códigos de conducta u otros compromisos voluntarios ayudara a las empresas y a los consumidores, puesto que estos confiarían en que los organismos públicos de ejecución actuaran como «la última instancia de aplicación». El respeto más riguroso de los compromisos contraídos mediante la autorregulación sería un argumento a favor de una reglamentación menos importante. Una autorreglamentación más rigurosa también resolvería el problema de los «oportunistas», puesto que aportaría otro punto de referencia a los tribunales y a las autoridades en su trato a los comerciantes que no siguen dichos acuerdos.

En segundo lugar, el ámbito de aplicación de la obligación general no se limitaría a las empresas que mantienen relación con los consumidores, sino que alcanzaría también a las asociaciones comerciales y otras organizaciones que formulan recomendaciones sobre prácticas comerciales y elaboran códigos, etc. En la actualidad, es lo que sucede con la Directiva sobre cláusulas abusivas en los contratos (artículo 7). Teniendo en cuenta la influencia que las asociaciones profesionales ejercen sobre el desarrollo de las prácticas comerciales, es lógico reforzar en este sentido la responsabilidad de sus acciones. Por último, no habría disposiciones sobre la aceptación o aprobación explícita de los códigos por parte de la Comisión. No sería adecuado, dadas las posibilidades de uso indebido de las normas de la competencia a través de los códigos y la responsabilidad de la Comisión en materia de aplicación de dichas normas.

En su reciente Libro Blanco sobre la gobernanza⁴³, la Comisión ha recomendado hacer un mayor uso de los «mecanismos de corregulación» y las «directivas marco», por lo que cualquier propuesta para la protección del consumidor que incluya la corregulación deberá cumplir las condiciones que el Libro Blanco establece para ella. El cometido y la responsabilidad de los propietarios de un código en lo que se refiere a la elaboración de códigos y la función de las autoridades públicas en su aplicación podrían verse reforzados y clarificados. La combinación de una directiva marco y una base de autorregulación a escala de la Unión podrían considerarse como un planteamiento corregulador, de acuerdo con los términos del Libro Blanco, con ciertas similitudes con el «nuevo enfoque».

4.5 Orientación práctica

Si bien una directiva marco introduciría un alto grado de seguridad jurídica para las empresas y los consumidores, siempre quedaría cierto riesgo de divergencia de interpretación por parte de los tribunales nacionales, aunque no en el grado actual. No obstante, una directiva marco podría facilitar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la resolución de estas cuestiones en el futuro, y podrían utilizarse otras directivas para garantizar la seguridad jurídica, especialmente para aspectos específicos de un sector.

Asimismo, podría preverse la elaboración de orientaciones prácticas no obligatorias en un lenguaje fácilmente comprensible, dirigidas a los consumidores o las empresas, los jueces y funcionarios competentes. Aunque no fueran jurídicamente vinculantes, dichas orientaciones podrían aumentar la seguridad y reducir el riesgo de fragmentación. Tales orientaciones podrían adoptar la forma de recomendaciones de la Comisión o de lista indicativa de ejemplos de prácticas comerciales generales y específicas de un sector. Una lista de este tipo, similar a la utilizada en la Directiva sobre las cláusulas abusivas de los contratos, presentaría la ventaja de estar más formalmente ligada a la legislación en la que se inspira. Cabría también la posibilidad de que la Comisión y los Estados miembros pudieran actualizar la lista, mediante un comité regulador, para prevenir su obsolescencia. En cualquier caso, las orientaciones tendrían que elaborarse en un entorno de máxima transparencia y consulta.

4.6 Participación de las partes interesadas

La introducción de orientaciones prácticas no obligatorias permitiría también que los interesados participaran en su elaboración. La Comisión y los Estados miembros podrían invitar a algunos agentes a que llegaran a un acuerdo sobre partes de las orientaciones específicas para un sector dentro de un plazo fijado. Para que esto sea posible, la directiva marco tendría que establecer un marco para esta participación y criterios para los organismos interesados, y los organismos de tipo comunitario deberían estar mejor organizados y financiados y tener más capacidades que las actuales, y su financiación tendría que revisarse.

Preguntas para la consulta

En caso de que se adoptara el enfoque mixto:

- *¿Cuáles serían los principales elementos de una cláusula general, de los criterios generales y de las normas básicas para la regulación de las prácticas comerciales?*
- *¿Qué sería mejor: una directiva marco con una cláusula general basada en prácticas comerciales leales o referida sólo a prácticas fraudulentas y engañosas? ¿Qué enfoque es más viable? ¿Cuál sería el más adecuado para abordar el problema de la fragmentación del mercado interior?*
- *¿Sería conveniente incluir una base para la autorregulación en una directiva marco? En caso afirmativo, ¿cuáles son los elementos esenciales para la inclusión de tales opciones y criterios?*
- *¿Sería conveniente elaborar orientaciones prácticas no obligatorias? ¿Estas orientaciones deberían adoptar la forma de recomendaciones de la Comisión o de lista indicativa de ejemplos permitidos y ejemplos ilícitos adjunta a la directiva?*

- ¿Las partes interesadas deberían participar en la elaboración de las orientaciones prácticas no obligatorias?

5. ESTRUCTURAS DE APLICACIÓN

5.1 ~~Cumplimiento~~ **Aplicación** actual en la Unión Europea

Cualquier medida reguladora debe ir ligada a estructuras adecuadas encargadas de su cumplimiento que garanticen su aplicación correcta. Los mercados exigen reglas claras y seguras, pero también necesitan que dichas reglas se cumplan realmente. La confianza de los consumidores y un mercado interior competitivo requieren una aplicación y un cumplimiento coherentes de la ley, con independencia del lugar en que se encuentren el consumidor o la empresa. Tanto si el instrumento regulador que se utiliza es un planteamiento de directiva específica como si es una directiva marco, tiene que ir ligado a mecanismos de ejecución si se quiere que los Estados miembros puedan cooperar rápida, eficaz y efectivamente para resolver las cuestiones de aplicación transfronteriza.

La creación del mercado interior ya ha necesitado el desarrollo de cierto grado de cooperación en materia de ejecución y coordinación. Por ejemplo, se han creado mecanismos oficiales de cooperación en lo que se refiere a políticas de mercado interior relativas a la fiscalidad, las aduanas, la seguridad alimentaria y la seguridad de los productos. Para la protección de los consumidores ya existe una combinación de mecanismos informales y un instrumento jurídico. La Directiva sobre las acciones de cesación otorga a los organismos nacionales competentes en materia de consumo y a las asociaciones de consumidores designadas por los Estados miembros la capacidad de interponer acciones de cesación en los tribunales de su propio país y de otros Estados miembros para impedir que algunos agentes infrinjan las directivas comunitarias sobre protección de los consumidores. La Red internacional de supervisión de las prácticas comerciales (*International Marketing Supervisión Network*, IMSN) es un foro semestral para la cooperación informal entre los responsables de la aplicación de las leyes en el mundo. Un subgrupo de funcionarios encargados de su cumplimiento en la Unión Europea se reúne también cada seis meses.

La Comisión participa activamente en la IMSN y mantiene un diálogo con los Estados miembros acerca de la futura cooperación sobre los aspectos de la aplicación. Su análisis del cumplimiento de la legislación en el mercado interior ha determinado las características principales en materia de aplicación de la protección de los consumidores en el mercado interior que se exponen a continuación:

- Los consumidores y las asociaciones de consumidores seguirán teniendo una función esencial en lo que se refiere al cumplimiento, a través de los tribunales, pero el pleno funcionamiento de un mercado interior de los consumidores dependerá también de que las autoridades públicas competentes actúen en cooperación como «la última instancia ejecutiva». La capacidad de los poderes públicos para actuar y prevenir el perjuicio a los consumidores antes de que se materialice, en caso de que las empresas actúen fraudulentamente, con engaño o mala fe, o para persuadir a las empresas de que cambien su comportamiento sin tener que recurrir a largos procedimientos jurídicos, es un elemento esencial de la confianza de las empresas y los consumidores. Un mercado interior necesita una vigilancia coordinada del mercado
- El desarrollo del comercio electrónico hará mucho más necesaria la cooperación. El entorno en línea abre posibilidades sin precedente de que empresas fraudulentas,

deshonestas o desleales entren en contacto con consumidores de un ámbito de jurisdicción diferente y puedan escapar a la acción de las autoridades competentes. El artículo 19 de la Directiva sobre el comercio electrónico establece que los Estados miembros deberán dotarse de los medios adecuados de supervisión e investigación necesarios para aplicar la directiva y deberán cooperar mutuamente.

- La cooperación entre los organismos públicos de diferentes Estados miembros es esencial para luchar contra los comerciantes que actúan más allá de las fronteras de forma fraudulenta, deshonesta o desleal. Los acuerdos de cooperación existentes, no oficiales, han resultado extremadamente útiles dentro de su marco informal, pero no ofrecen los instrumentos necesarios de cooperación que se han desarrollado en otros ámbitos políticos.
- La Directiva sobre acciones de cesación colma una laguna importante, y constituye una herramienta muy útil para las asociaciones de consumidores, pero no es probable que se convierta en un instrumento polivalente para resolver estas cuestiones. La relación entre coste y beneficio que supone para una autoridad pública el inicio de una acción de cesación en jurisdicciones extranjeras nunca será lo suficientemente positiva como para que este instrumento pueda generalizarse en la práctica diaria.
- No existe un marco para el intercambio sistemático de información («asistencia mutua») sobre comerciantes potencialmente fraudulentos, deshonestos o desleales, ni de forma espontánea ni a petición de parte. El intercambio extensivo de información es la piedra de toque de una vigilancia eficaz del mercado. Tampoco existe una base jurídica para la comunicación de tal información de forma confidencial entre organismos de aplicación de la ley. Por ejemplo, recientemente se ha creado una base de datos dentro del subgrupo de la Unión Europea en la IMSN, pero se limita a ser un instrumento histórico y anticuado, en lugar de un arma de aplicación «en tiempo real», por razones de confidencialidad. Los organismos responsables de la aplicación de la reglamentación sólo actúan en nombre de los consumidores de su propia jurisdicción, en lugar de hacerlo, como el mercado interior lo exige, en nombre de todos los consumidores de la Unión, y tampoco existe un marco para las acciones coordinadas de aplicación de la ley contra los comerciantes que se dirigen a consumidores de varios Estados miembros. Hay organismos competentes situados a diferentes niveles de gobierno en los Estados miembros, pero no hay un único punto de contacto para las autoridades de otro Estado miembro ni los suficientes enlaces dentro de cada Estado miembro que garanticen una buena cooperación.
- La falta de un marco para la cooperación en materia de aplicación en la Unión Europea tiene también como consecuencia que esta no puede iniciar una cooperación eficaz con terceros países. El desarrollo del comercio electrónico, que deja entrever la posibilidad de hacer compras por encima de las fronteras a escala mundial, exige tal cooperación. Para hacer frente a este reto, los Estados Unidos, Canadá y Australia han creado una red oficial de cooperación, a la que han invitado a adherirse a la Unión Europea, a Japón y a otros países. La red mundial ya ha logrado superar los problemas de confidencialidad encontrados por la IMSN-Unión Europea y ha elaborado una base de datos en tiempo real. La falta de un marco comunitario para la cooperación impide que la Unión pueda adherirse a la red mundial e influir sobre su evolución.
- Al igual que faltan instrumentos prácticos para la cooperación en materia de aplicación, habituales en otros ámbitos políticos, se carece de un marco formal para la cooperación sobre proyectos comunes y para el intercambio de las mejores prácticas sobre educación, información y representación del consumidor. Las buenas ideas no se comparten de forma sistemática, y los intentos de evitar una duplicación de esfuerzos y poner en común los

recursos han sido limitados y esporádicos. Todo ello a pesar de los recursos escasos y limitados dedicados en todos los Estados miembros a la aplicación y la educación, a la información y la representación.

- El funcionamiento pleno de un mercado interior de los consumidores depende de su aplicación más o menos eficaz en todos los Estados miembros. El artículo 153 del Tratado CE fue modificado por el Tratado de Amsterdam para precisar el cometido de la Comisión como garante de la eficacia de las políticas nacionales. Por el momento, no existe un marco en el que la Comisión pueda llevar a cabo su función de control y ayudar a mejorar las normas de ejecución en el mercado interior. La necesidad de que la Comisión desempeñe esta función de apoyo aumentará con la ampliación y la entrada de países sin una larga tradición de protección de los consumidores.
- La Comisión también se ve entorpecida en su labor de vigilancia del mercado interno de los consumidores y de las repercusiones de la legislación de protección de los consumidores por la falta de una corriente sistemática de información sobre el terreno en los Estados miembros. En particular, la falta de información por parte de las autoridades responsables de la aplicación y las pruebas repetidas de quejas de los consumidores hacen que resulte muy difícil evaluar el desarrollo del mercado interior del consumo.

5.2 Opciones para un refuerzo de la cooperación en materia de aplicación

Es absolutamente indispensable la creación de un marco jurídico para la cooperación formal entre las autoridades públicas con el fin de construir el mercado interior del consumo, y aunque su posterior desarrollo completará sin duda cualquier reforma regulatoria, tal como se ha expuesto en las secciones 3 y 4, tales mecanismos siguen siendo necesarios. La ventaja de un marco legal de cooperación, al igual que en otros ámbitos políticos, es que brinda nuevas posibilidades y nuevos instrumentos a las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación. No obstante, la adopción de algunas medidas que no precisen legislación haría también avanzar en este ámbito. El uso y la práctica de instrumentos formales o informales podrían desarrollarse con el tiempo y en función de las necesidades, pero no pueden intervenir hasta que tales instrumentos no sean creados.

Un marco jurídico para la cooperación tendría ventajas para el comercio interior sobre la base de las normas actuales comunitarias de protección de los consumidores, sin necesidad de las reformas expuestas anteriormente, pero las ventajas de un marco jurídico para la cooperación serían mayores si se abordara cualquiera de ellas. Una base común más amplia de normas de aplicación ayudaría a las autoridades competentes a reforzar la cooperación y la confianza mutuas.

En cualquier caso, la elaboración de un marco de cooperación ayudaría a mejorar la corriente de información entre las autoridades encargadas de la aplicación y la reglamentación. Por sus propias características, los problemas de protección de los consumidores requieren con frecuencia como respuesta una combinación de políticas que aúne la acción reguladora con iniciativas en el terreno de la aplicación, la información y la educación, por lo que la gestión cotidiana de la aplicación y la regulación deberían ir más estrechamente ligadas en el futuro.

Dentro de un marco jurídico de cooperación podrían incluirse también una serie de posibles instrumentos de cooperación, como los que se describen a continuación.

- El nombramiento de autoridades competentes por cada Estado miembro para coordinar la cooperación en materia de aplicación entre los organismos nacionales, regionales y locales y actuar como un único punto de contacto. No se incluiría la cooperación judicial.
- La introducción de derechos y obligaciones de asistencia mutua entre los Estados miembros. La asistencia mutua podría abarcar el intercambio de información a petición de parte y de forma espontánea, el uso recíproco de la notificación nacional y de las competencias de vigilancia, investigación e incautación. Asimismo, en el marco también debería incluirse el principio de que los organismos nacionales de aplicación puedan actuar en nombre de todos los consumidores de la Unión.
- La creación de bases de datos comunes y redes de comunicación que respeten los requisitos de confidencialidad.
- La imposición a los Estados miembros de la obligación de facilitar información (estadísticas, reclamaciones, modelos de riesgo, urgencias, etc.) a la Comisión para su difusión a otros Estados miembros, con el fin de aumentar la coordinación de la vigilancia del mercado. Podría incluir el desarrollo de un sistema a escala de la Unión para la clasificación de ~~quejas~~ **reclamaciones** por tipo y sector, y la imposición a la Comisión de la obligación de controlar y evaluar el cumplimiento de la reglamentación en el mercado interior y la aplicación de las políticas nacionales y de coordinar los proyectos comunes.
- La posibilidad de que los Estados miembros puedan llevar a cabo acciones de aplicación de la ley coordinadas (investigaciones simultáneas, acciones de cesación, etc.), aunque conservando siempre sus competencias nacionales.
- La posibilidad de realizar proyectos nacionales y comunitarios comunes como la creación de redes de información y comunicación, bases de datos comunes, formación, seminarios, intercambios e inspecciones comunes.
- La posibilidad de que la Unión Europea trabaje en cooperación con terceros países en materia de aplicación de la reglamentación y se adhiera a redes mundiales en este ámbito. La posible asociación de países candidatos a iniciativas de cooperación, especialmente proyectos comunes.

Cualesquiera que sean los instrumentos por los que se opte finalmente para incluirlos en el marco de cooperación, su gestión requerirá la creación de un comité de la Comisión y los Estados miembros, conforme a la Decisión 1999/468/CE⁴⁴ del Consejo. Dicho comité tendrá como función la puesta en práctica de la cooperación y tendrá que actuar como foro para el análisis, la vigilancia, la resolución de problemas y la acción no legislativa.

Preguntas para la consulta

- *¿Se necesita un marco jurídico para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes en materia de protección de los consumidores?*
- *¿Cuáles deberían ser los elementos fundamentales de dicho marco jurídico?*

-
- ¹¹ V.I.E.W. Estudio sobre la posibilidad de un marco general legislativo sobre la lealtad de las transacciones comerciales <http://europa.eu.int/comm/consumers>; Estudio de Price Waterhouse Coopers sobre la legislación en materia de protección del consumidor y la sociedad de la información <http://europa.eu.int/comm/consumers>, y estudio de *Lex Fori* para determinar las mejores prácticas en el uso de la autorreglamentación y su aplicación a los consumidores en la Unión Europea <http://europa.eu.int/comm/consumers>.
- ² Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de publicidad engañosa (DO L 250 de 19.9.1984 p. 17).
- ³ Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997, por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa (DO L 290 de 23.10.1997 p. 18).
- ⁴ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 095 de 21.4.1993 p. 29).
- ⁵ Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999 p. 12).
- ⁶ Directiva 95/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de noviembre de 1995, por la que se modifica la Directiva 79/581/CEE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos alimenticios, y la Directiva 88/314/CEE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos no alimenticios (DO L 299 de 12.12.1995 p. 11).
- ⁷ Directiva 76/768/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de productos cosméticos (DO L 262 de 27.9.1976 p. 169), modificada por la Directiva 79/661/CEE (DO L 192 de 31.7.1979, p.35), Directiva 82/368/CEE (DO L 167 de 15.6.1982, p.1), Directiva 83/574/CEE (DO L 332 de 28.11.1983, p.38), Directiva 88/667/CEE (DO L 382 de 31.12.1988, 46), Directiva 89/679/CEE (DO L 398 de 30.12.89, p.25), Directiva 93/35/CEE (DO L 151 de 23.6.1993 p.32) y Directiva 97/18/CE (DO L 114 de 1.5.1997).
- ⁸ Directiva 96/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, relativa a las denominaciones textiles (DO L 032 de 3.2.1997 p. 38), modificada por la Directiva 97/37/CE (DO L 169 de 27.6.1997, p.74).
- ⁹ Directiva 92/28/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a la publicidad de los medicamentos para uso humano (DO L 113 de 30.4.1992 p. 13).
- ¹⁰ Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59).
- ¹¹ Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales (DO L 372 de 31.12.1985 p. 31).
- ¹² Directiva 87/102/CEE del Consejo de 22 de diciembre de 1986 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de crédito al consumo (DO L 042 de 12.2.1987 p.48). Modificada por la Directiva 90/88/CEE del Consejo de 22.2.1990 (DO L 61 de 10.3.1990, p. 14) Directiva 98/7/CE del Consejo y del Parlamento Europeo de 16.2.1998 (DO L 101 de 1.4.1998, p. 17).
- ¹³ Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DO L 144 de 4.6.1997 p. 19).

-
- ¹⁴ Directiva 90/384/CE del Consejo, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático, DO L 189 de 20.7.1990, p.1.
- ¹⁵ Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994 p. 83).
- ¹⁶ Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998, p. 0051 - 0055).
- ¹⁷ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO L 178 de 17.7.2000 p. 1).
- ¹⁸ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298 de 17.10.1989, p. 23), cuya última modificación la constituye la Directiva 97/36/CE.
- ¹⁹ Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L 012 de 16.1.2001 p. 1).
- ²⁰ 80/934/CEE. Convenio de Roma sobre la legislación aplicable a las obligaciones contractuales, DO L 266, 9 de octubre de 1980.
- ²¹ Entre estos ejemplos se encuentran los obsequios como sistema de promoción de ventas (*Oosthoek*, C-286/81 [1982] TJCE 4575), la imitación servil (*Industrie Diensten Groep v. Beele Handelmaatschzppij*, C-6/81 [1982] TJCE 707), la prohibición de la reventa a pérdida (*Keck and Mithouard*, C-267 & 268/91 [1993] TJCE I-6097), las importaciones paralelas (*Dansk supermarked v. Imerco*, C-58/80 [1981] TJCE 181), la publicidad que puede inducir a error (*Pall corp. v Dahlhausen*, C-283/89 [1990] TJCE. I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V v Laboratorios Clinique SNC y Cosméticos Estée Lauder GmbH*, C-315/92 [1994] TJCE I-317; *Mars*, C-470/93 [1995] TJCE I923; *Comisión v Alemania "Salsa holandesa"*, C-51/94 [1995] TJCE I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 [1998] TJCE I-4657, *Estée Lauder v Lancaster*, C-220/98 *unreported*), las comparaciones de precio e incitación a la compra (*GB-INNO*, C-362/88 [1990] TJCE I-667; *Yves Rocher*, C-156/91 [1993] TJCE I-2361), y los requisitos de información (*Comisión v Reino Unido*, C-20/83 [1985] TJCE. 1201; *Robertson*, C-220/81 [1982] TJCE 2349).
- ²² Resolución del Consejo, de 7 de mayo 1985, relativa a una nueva aproximación en materia de armonización y de normalización (DO C 136 de 4.6.1985).
- ²³ Artículo 1 de la *Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (Ley federal contra la competencia desleal).
- ²⁴ Artículo 1 de la *Act on Unfair Competition* (Ley sobre competencia desleal).
- ²⁵ Apartado 1 del artículo 260, del *Codigo da Propriedade Industrial* (Código de la propiedad industrial).
- ²⁶ Artículo 1 de la *Gesetz gegen den unlautern Wettbewerb*.
- ²⁷ Artículos 93 y 94 de la *Loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur* (Ley sobre las prácticas comerciales y sobre la información y la protección del consumidor).

-
- 28 Artículo 2598 del *Codice Civile* (Código civil).
- 29 Artículo 16 de la *Loi du 27 novembre 1986 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale* (Ley de 27 de noviembre de 1986 que rige ciertas prácticas comerciales y sanciona la competencia desleal).
- 30 Artículo 5 de la Ley sobre la Competencia Desleal y Artículo 6(b) de la Ley General de Publicidad.
- 31 Artículo 1382-1384 del *Code Civil* (Código civil).
- 32 Artículo 6:162 de la *Burgerlijk Wetboek*.
- 33 Artículo 1 de la *Marketing Practices Act* (Ley de prácticas de comercialización).
- 34 *Consumer Protection Act* (Ley de protección de los consumidores), parte 2 artículo 1.
- 35 Apartado 1 del artículo 4, de la *Marketing Act* (Ley de comercialización).
- 36 El derecho consuetudinario inglés ha desarrollado principios como el de ‘*unconscionability*’ y ‘*equity*’ como medio para garantizar equilibrio y equidad en las transacciones comerciales. Un reciente informe de los servicios financieros del Reino Unido “*Treating Customers fairly after the point of sale*” (Tratar justamente a los consumidores después de la venta) (junio de 2001) ha examinado el concepto de ‘*fairness*’ en la legislación inglesa y lo ha desglosado en cierto número de elementos identificables que en conjunto forman el concepto de ‘*fair*’, y tipos de comportamiento que revelen una actuación leal (véase el anexo 1).
- 37 Single Market Scoreboard N° 8 (28 de mayo de 2001) p.17-21.
- 38 El dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los efectos del comercio electrónico sobre el mercado interior» muestra que actualmente en Europa el comercio interior supone menos del 1 % del número total de transacciones de consumo, es decir, menos que la venta por correo tradicional (DO C/123, 25.04.01, p.1-10).
- 39 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Una estrategia para el mercado interior de servicios, COM(2000) 888.
- 40 Véase el dictamen del Grupo de expertos sobre la regulación de los descuentos transfronterizos en la Comunidad (*Commercial Communications Journal*, número 19, junio de 1999) y el dictamen del grupo de expertos sobre la regulación de los regalos y ofertas transfronterizas en la Comunidad (*Commercial Communications journal*, número 24, octubre de 2000).
- 41 Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos, DO L 228 de 11.8.92, p. 24.
- 42 Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria COM(2000) 716 final, 8.11.2000.
- 43 La gobernanza europea: Un Libro Blanco (COM(2001) 428).
- 44 Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184 de 17.7.1999, p.23).