



“Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea” (presentada por la Comisión)

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.

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 au-

torregulación 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 gobernanza, 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».



Códigos de conducta, orientaciones no obligatorias y participación de las partes interesadas

Comunicación de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea (Comunicación de la Comisión)

2

Participación de los consumidores en el autogobierno

14. El mayor número de preguntas, y los niveles más altos de respuestas «no sabe, no contesta», las provocaron las ideas del Libro Verde sobre los códigos de conducta, probablemente a causa de su novedad y porque en el documento sólo se esbozaban de forma breve. Una mayoría de las asociaciones empresariales y de las empresas que respondieron (55 a favor, 11 en contra y 22 sin una postura clara) está a favor de elaborar, en principio, códigos de conducta a escala comunitaria. Algunas alegan que los códigos de conducta, especialmente en lo que se refiere a la publicidad, tienen una marcada función semirregulatoria. Otras sostienen lo contrario, es decir, que los códigos de conducta no pueden ser un complemento de la regulación, o que una importancia excesiva de los códigos de conducta confundiría a las empresas y a los consumidores.

15. Una gran mayoría de las asociaciones empresariales y de las empresas que manifestaron su opinión (28 de 35) está en contra de la idea de convertir en obligatorios los compromisos voluntarios. No obstante, 53 no han expresado ninguna opinión sobre este punto. El papel de los códigos de conducta a escala nacional planteó muchas preguntas, especialmente en un Estado miembro en donde están más arraigados. La idea apuntada en el Libro Verde de que la adopción de códigos de conducta debería seguir siendo totalmente voluntaria obtiene un amplio apoyo, pero algunas empresas se muestran a favor de que la Comisión respalde los códigos. Se expresan algunas inquietudes en cuanto a imponer que los propietarios de los códigos sean responsables de ellos.

16. Los grupos de consumidores y otros grupos que respondieron se manifiestan a favor, pero con cautela, y apoyan con mayor firmeza que los compromisos sean vinculantes. Entre los que manifiestan su opinión, la idea de declarar práctica desleal el incumplimiento de un compromiso constituye una condición esencial para que apoyen los códigos de conducta (8 a favor, ninguno en contra, 25 sin opinión).

17. Los Estados miembros apoyan sobre todo el uso de códigos de conducta en general; uno pide que se hagan más consultas, otros dos apoyan la idea de códigos de conducta para la protección de los consumidores en general. Uno de estos últimos se manifiesta claramente a favor del apoyo

público a los códigos de conducta. Cuatro Estados miembros desean una mayor participación de los poderes públicos en la negociación de los códigos.

18. Las ideas de orientación no vinculante y de un comité regulador también dieron lugar a preguntas. El uso de orientaciones a escala de la Unión Europea suscita un amplio apoyo, puesto que permitirá una mayor clarificación de las prácticas comerciales leales. Los grupos de consumidores (15 a favor, 1 en contra, 17 sin opinión) valoran especialmente esta opción, porque aumenta la adaptabilidad del marco regulador. Las asociaciones empresariales y las empresas individuales se dividen en dos partes prácticamente iguales: 19 a favor, 17 en contra y 52 sin una postura clara; las que están a favor consideran que la idea contribuye a aumentar la seguridad jurídica y la claridad, las que están en contra temen que las orientaciones no resuelvan el problema de la fragmentación. No hay una opinión clara sobre la forma y el carácter jurídico preferidos de la orientación: muchos participantes dejaron de lado estas cuestiones o respondieron con interrogantes. Un pequeño número de las empresas que respondieron expresa su recelo ante la forma de elaborar las orientaciones o su funcionamiento en la práctica.

19. Las empresas que exponen su posición muestran una gran reticencia ante la idea de un comité regulador que elabore orientaciones no vinculantes en general, o plantean muchas preguntas sobre su funcionamiento y composición. Los Estados miembros que apoyan la directiva marco respaldan también en líneas generales la necesidad de orientaciones no vinculantes.

20. Por último, hay un fuerte apoyo a la participación de las partes interesadas por parte de los grupos de consumidores (20 a favor, ninguno en contra y 13 sin opinión).

Una mayoría de asociaciones empresariales y de empresas individuales es partidaria de la idea de una decidida participación como partes interesadas (32 a favor, 11 en contra, 45 sin opinión). Los Estados miembros que apoyan la directiva marco respaldan también, en general, la participación de las partes interesadas.

(...)



Prácticas desleales y códigos de autocontrol

Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 84/450/CEE, 97/7/CE y 98/27/CE (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales)

Códigos de conducta

28. De acuerdo con el Libro Verde, una directiva marco trataría dos aspectos de los códigos de conducta:

- La definición del incumplimiento de los compromisos voluntarios contenidos en un código como práctica comercial desleal.
- La compatibilidad de los códigos que recomiendan prácticas comerciales con la directiva marco.

29. La elaboración de códigos de conducta a escala de la Unión Europea en el ámbito de la protección de los consumidores debe regirse por los siguientes criterios:

- La esencia de los códigos de conducta reside en su voluntariedad: las empresas no deben ser obligadas a redactarlos ni a adherirse a ellos; tampoco deberá obligárselas a negociar códigos con las autoridades públicas ni otras terceras partes. Los códigos no deberán aplicarse a las que no los hayan firmado.

- Si los Estados miembros en los que no existe una tradición de códigos de conducta han de aceptar su uso, con el consecuente desplazamiento hacia una legislación menos intrusiva, resulta esencial que se garantice el respeto de los compromisos asumidos en ellos. El incumplimiento de un compromiso voluntario deberá considerarse como un comportamiento engañoso y, por lo tanto, como una práctica comercial desleal.

- Sólo se incluirán los compromisos que afecten a las prácticas comerciales entre empresas y consumidores ¹³. Asimismo, sólo podrá considerarse práctica engañosa el incumplimiento de un compromiso firme que una empresa haya adoptado, como el de seguir ciertas «buenas prácti-

cas». El incumplimiento de un compromiso de tipo intencional («hacer los máximos esfuerzos») no será considerado fraudulento.

- Los propietarios de códigos deberán encargarse de garantizar la conformidad de sus códigos con la legislación en vigor, pero no serán jurídicamente responsables del respeto de ellos por parte de sus miembros. Esta responsabilización de los copropietarios respecto de sus códigos deberá reforzar su credibilidad.

- Deberá fomentarse el desarrollo de códigos de conducta a escala de la Unión. La adhesión a un código podría suponer una «presunción de conformidad» implícita, equivalente al papel que desempeñan las normas en el «nuevo enfoque». Dadas las diferencias en las normas nacionales, actualmente resulta casi imposible elaborar un auténtico código de conducta a escala de la Unión. Aún más, el tipo de los compromisos asumidos en los códigos difiere enormemente de un Estado miembro a otro.

- La aprobación de los códigos de conducta por los poderes públicos debe tener una contrapartida, en términos de los cambios que pueden pedir las autoridades. La Comisión proseguirá las consultas para determinar si es preciso prever una aprobación de los códigos y los mecanismos necesarios para garantizar que los códigos se ajusten al derecho comunitario. La aprobación de los poderes públicos daría lugar a una presunción de conformidad con las disposiciones de la directiva marco, pero no prejuzgaría su compatibilidad con las disposiciones del derecho comunitario o nacional en material de competencia.

30. Se han manifestado grandes inquietudes sobre la extensión del papel de los códigos de conducta. Estos no son ninguna panacea. Los códi-



gos de conducta pueden ser incumplidos tanto para engañar a los consumidores como para falsear la competencia. Los códigos no tienen el mismo estatus jurídico que la legislación.

Siempre quedará el recurso último a la legislación sectorial. Unos códigos de conducta efectivos significan, simplemente, que será menos necesario recurrir a esta salvaguardia. Teniendo esto en cuenta, la Comisión alienta la elaboración de códigos que, en lugar de fijar unos requisitos mínimos de cumplimiento, vayan más allá de las disposiciones de las directivas y procuren un nivel más alto de protección a los consumidores.

Orientaciones no obligatorias y participación de las partes interesadas

31. Estos instrumentos deben considerarse, conjuntamente con una directiva marco, como un todo en el que cada elemento aporta un grado distinto de seguridad y adaptabilidad. El valor de las orientaciones residirá, principalmente, en aportar un punto de referencia a las empresas, los consumidores, las autoridades encargadas de la aplicación y los jueces, y en minimizar el riesgo de que surjan interpretaciones divergentes. El uso de las orientaciones constituye una ayuda importante para la claridad en varios regímenes nacionales de protección de los consumidores de la UE y en otras políticas de la Unión Europea. Aunque no sean obligatorias, suponen un instrumento práctico para alcanzar un consenso sobre nuevas cuestiones y, lo que es más importante aún, constituirán la base para alcanzar un consenso entre las autoridades públicas nacionales, cuyas propias interpretaciones tienen un impacto significativo sobre el mercado.

32. Es necesaria una nueva consulta tanto sobre la forma y el desarrollo de las orientaciones como sobre el posible papel de las partes interesadas en

dicho desarrollo. Aunque este último punto fue bien aceptado en principio, deberán realizarse nuevas consultas y estudios sobre los mecanismos necesarios para dar a los interesados una función en la identificación del consenso.

g) «código de conducta»: acuerdo que define el comportamiento de los comerciantes que se comprometen a cumplir el código en relación con una o más prácticas comerciales o sectores económicos concretos;

h) «código a escala comunitaria»: código de conducta que permite a cualquier comerciante de cualquier Estado miembro que cumpla los requisitos establecidos en dicho código participar sin discriminación alguna, y que contiene mecanismos apropiados y eficaces para supervisar e imponer la observancia del código;

i) «propietario del código»: cualquier entidad, incluido un comerciante o grupo de comerciantes, que sea responsable de la elaboración y revisión de un código de conducta y/o de supervisar la observancia del mismo por aquellos que se han comprometido a respetarlo;

CAPÍTULO 3: Códigos de conducta

Artículo 10

La presente Directiva no excluye el control, que los Estados miembros pueden fomentar, de las prácticas comerciales desleales por parte de los propietarios de los códigos de escala nacional o comunitaria, ni el recurso a tales organismos por parte de las personas u organizaciones a las que se hace referencia en el artículo 11, siempre y cuando el procedimiento ante tales organismos sea adicional al procedimiento administrativo mencionado en dicho artículo.

