

HOJA DE RUTA DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA DE CONSUMO¹

Alicia Agüero Ortiz
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 20 de enero de 2016

1. Introducción

La Comisión Europea ha publicado una hoja de ruta² para realizar una evaluación (*Fitness Check*) omnicompreensiva de la normativa europea en materia de consumo en 2016 y 2017. La evaluación se enmarca en el programa “*Regulatory Fitness and Performance*” (REFIT) cuya finalidad es simplificar las normativas europeas y reducir los costes de regulación, contribuyendo así a clarificar el marco jurídico europeo. EL REFIT incluye la medida “*Fitness Check*”, es decir, una evaluación exhaustiva que permita discernir si el marco normativo en un sector específico (como el del consumo) es apto o idóneo para su propósito. Así pues, los *Fitness Checks* están llamados a aportar un análisis crítico basado en la evidencia sobre si las acciones normativas europeas son realmente adecuadas para sus objetivos.

En concreto, serán sometidas a evaluación las siguientes Directivas:

- i) Directiva 93/13/CEE de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (Directiva de cláusulas abusivas);
- ii) Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (Directiva de prácticas comerciales desleales);
- iii) Directiva 1999/44/CE de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (Directiva de ventas y garantías);
- iv) Directiva 98/6/CE de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (Directiva de indicación de precios);
- v) Directiva 2006/114/CE de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (Directiva de publicidad engañosa);

¹ Trabajo realizado en el marco de la ayuda para la Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Ref. FPU014/04016).

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_just_023_evaluation_consumer_law_en.pdf

- vi) Directiva 2009/22/CE de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (Directiva de acciones de cesación).

2. Objetivo de la evaluación (*Fitness Check*)

La evaluación deberá determinar si existe necesidad de emprender una acción legislativa en materia de consumo a nivel europeo y tratará de garantizar un marco jurídico coherente con un alto nivel de protección en la venta de bienes tanto a distancia como en establecimiento físico. Especial atención merecerá la compraventa de bienes a distancia habida cuenta de la nueva propuesta de Directiva sobre compraventas online y por otros medios a distancia³. La culminación del mercado único, digital o no, requiere un máximo nivel de armonización en la normativa de consumo que permita a empresarios y consumidores disfrutar de seguridad jurídica e igualdad de condiciones en sus operaciones transfronterizas. De esta forma, se aumentará su confianza en el Mercado Único y se limitarán los costes de las operaciones de compra-venta en otros Estados miembro.

3. Extremos que serán evaluados

El objetivo general de la evaluación es analizar la eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido de las políticas europeas establecidas en las Directivas sometidas a examen.

En particular, se evaluará si estas Directivas han alcanzado eficazmente los objetivos de protección al consumidor e integración de mercado. Asimismo, se evaluará si estas Directivas han contribuido a fomentar el Mercado Único mediante la generación de confianza en los consumidores y la remoción de barreras que dificultan el comercio transfronterizo. También deberá analizarse si estas Directivas abarcan y responden a las nuevas tendencias del mercado y, en concreto, los cambios en los mercados y el comportamiento de los consumidores. Adicionalmente, se evaluará el encaje de estas Directivas en el marco jurídico europeo e internacional, y la posibilidad de explorar vías de mejora de la aplicación del marco jurídico actual.

Por otro lado, la evaluación deberá estudiar las posibilidades de simplificación de las normas actuales y la reducción de los costes de regulación manteniendo un alto nivel de protección al consumidor. En concreto, deberá evaluarse la oportunidad de codificar todo el derecho de consumo europeo en un único instrumento, y si ello contribuiría a aportar claridad adicional, evitar solapamientos o duplicidades y a colmar lagunas. Por ejemplo, se deberá analizar si la Directiva sobre cláusulas

³ http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

abusivas podría ser reforzada por normas específicas sobre la abusividad de cláusulas estándar que han de estar siempre prohibidas y si la naturaleza de regulación mínima de esta Directiva constituye un obstáculo en la armonización de las normativas nacionales y, así, para el Mercado Único.

Adicionalmente, la evaluación deberá estudiar la posibilidad de extender el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de consumo de relaciones empresario-consumidor (B2C) a relaciones empresario-empresario (B2B) en transacciones con PyMEs, a relaciones entre empresarios con entidades sin ánimo de lucro, a operaciones entre transacciones entre consumidores (C2C) y entre consumidor-empresario (C2B).

Por lo tanto, en la evaluación deberán plantearse las siguientes preguntas:

a) Eficacia

- ¿Qué progreso se ha experimentado a lo largo del tiempo respecto a la consecución de los objetivos de las Directivas? ¿Ese progreso responde a las expectativas iniciales?
- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de las disposiciones de las Directivas por las empresas?
- ¿Qué factores han favorecido o entorpecido el alcance de estos objetivos (por ej. aplicación de los Estados miembro, acciones legales, etc.)?
- ¿Han producido estas Directivas otros cambios significativos distintos de los objetivos?

b) Eficiencia

- ¿Cuáles son los costes y beneficios de estos instrumentos en los EEMM (monetarios y no monetarios)?
- ¿Qué buenas prácticas pueden identificarse de cara a su rentable aplicación?
- ¿En qué instrumentos su aplicación rentable ha sido difícil? ¿La aplicación de alguno de estos instrumentos ha obstaculizado la maximización de sus beneficios? En particular, ¿cuál es la carga regulatoria identificada (duplicado/innecesario)?
- ¿Cuáles son los retos específicos de PyMEs respecto a la aplicación de estos instrumentos?

c) Coherencia

- ¿En qué medida los principios generales y requisitos establecidos en estos instrumentos han contribuido a la coherencia en la política de protección de los consumidores?

- ¿Qué inconsistencias, solapamientos injustificados, disposiciones obsoletas o deficientes se pueden identificar? ¿Cómo afectan a la aplicación de estos instrumentos?
- ¿Cómo afecta el marco jurídico general de UE y las interacciones entre los distintos instrumentos al impacto individual y general de estas Directivas?

d) Pertinencia

- ¿En qué medida los objetivos de estos instrumentos siguen siendo pertinentes y válidos? ¿Hay algún objetivo que deba ser considerado de acuerdo con las necesidades actuales de los consumidores y las nuevas tendencias de los mercados y comportamientos del consumidor?

e) Valor añadido de la UE

- ¿Cuál ha sido el valor que la UE ha añadido con estos instrumentos en el contexto nacional horizontal y en los específicos sectores, tanto en derecho sustantivo y procesal de consumo, como en el derecho civil y mercantil?

4. Metodología

Para la evaluación se tomarán en consideración diversos estudios provenientes del monitoreo y revisión de cláusulas, no sólo de la Comisión Europea sino también de agentes externos. Asimismo, se tomarán en consideración las quejas recibidas de los Estados miembro en relación a la implementación de estas Directivas, y por los propios consumidores que han sido especialmente intensas en el ámbito de las cláusulas abusivas relacionadas con servicios financieros y en el ámbito de las prácticas comerciales desleales. Además, se utilizarán las interpretaciones de estas Directivas producidas por el TJUE y los tribunales nacionales.

Adicionalmente, resulta imprescindible la participación de los agentes involucrados en este ámbito tales como PyMEs, grandes empresas, consumidores, organizaciones de consumidores y empresarios, Estados miembro y la red de Centros de Consumidores Europeos. Para ello, se realizarán varios tipos de consultas durante la evaluación:

- Consulta pública online de doce semanas;
- Consulta específica dirigida a las organizaciones representativas (autoridades de los Estados miembro, organizaciones de empresas y consumidores), mediante encuestas, entrevistas y estudios prácticos realizados por el asesor externo de la Comisión;
- Consulta online dirigida a un número representativo de consumidores en cada Estado miembro realizada por el asesor externo de la Comisión;

- Estudios prácticos con las empresas de cada Estado miembro, en particular con PyMEs, realizados por el asesor externo de la Comisión.

Por otro lado, la Comisión organizará dos eventos para expertos y agentes de los Estados miembro e informará y consultará a través de las redes existentes. Finalmente, la Comisión pondrá en marcha un Grupo Consultivo de partes interesadas que reúna las principales asociaciones de consumidores y empresarios europeas, así como a representantes del Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores. Este Grupo se reunirá aproximadamente en tres ocasiones para discutir los principales capítulos de la evaluación.

Finalmente los estudios se desarrollarán como sigue:

- Primer estudio de evaluación: el asesor externo se encargará de evaluar las Directivas de prácticas comerciales desleales, cláusulas abusivas, indicación de precios, publicidad engañosa y acciones de cesación. El estudio también analizará la aplicación de estos instrumentos en conjunción con los sectores específicos relevantes y otras normas europeas de protección al consumidor.
- Segundo estudio de evaluación: en un estudio separado se analizarán los aspectos específicos de la Directiva de ventas y garantías. A la vista de la reciente propuesta de la Comisión de una Directiva de venta online de bienes y otras formas de venta a distancia, es necesario analizar prioritariamente la aplicación de la Directiva de ventas y garantías de bienes de consumo para alinear los regímenes jurídicos de las ventas en establecimiento físico y a distancia.
- Tercer estudio (estudio del consumidor): estudio que se encargará de obtener evidencias provenientes de los consumidores, a través de encuestas a consumidores, experimentos de comportamiento y mediante la técnica del cliente misterioso (técnica en la que un agente evaluador actúa como si fuera un consumidor para analizar la forma en que se comercializan los productos o se trata al consumidor real, sin revelar su identidad real ni su rol evaluador). Los resultados de este estudio se facilitarán antes de la conclusión de los otros dos estudios y se incorporarán en sus respectivas conclusiones.

