

Bruselas, 23.5.2017
COM(2017) 259 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

{SWD(2017) 169 final}
{SWD(2017) 170 final}

Informe sobre la aplicación de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

1. Introducción

La Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores¹ (en lo sucesivo, «la Directiva») se adoptó el 25 de octubre de 2011. Su objetivo es lograr un alto nivel de protección de los consumidores en toda la UE y contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre contratos celebrados entre consumidores y comerciantes.

La Directiva tenía que transponerse en las legislaciones nacionales de los Estados miembros a más tardar el 13 de diciembre de 2013, con el fin de que fuera aplicable en todos los Estados miembros de la UE a partir del 13 de junio de 2014.

El artículo 30 de la Directiva establece que la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva, en particular por lo que se refiere al contenido digital, incluido el derecho de desistimiento.

La Comisión ha evaluado la Directiva, basándose en:

- un estudio externo sobre su aplicación²;
- un informe del Comité Económico y Social Europeo³;
- diversas consultas con partes interesadas⁴;
- otras fuentes de datos⁵.

La evaluación se ha incorporado en un documento de trabajo que acompaña al presente informe y que expone sus principales conclusiones. Como la Directiva fue evaluada menos de tres años después del momento en que la legislación nacional de transposición debía haber entrado en vigor, las pruebas disponibles eran relativamente limitadas. Debido a que la Directiva todavía se encuentra en sus fases iniciales de aplicación, la evaluación pretendía valorar los avances realizados en la transposición y en su primera aplicación.

La Directiva fue evaluada en paralelo con un control de adecuación REFIT más amplio de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización, y los resultados de la evaluación

¹ DO L 304 de 22.11.2011, p. 64.

² Realizado por un consorcio dirigido por Risk & Policy Analysts Ltd; informe final disponible en http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

³ Documento informativo del CESE: Directiva sobre los derechos de los consumidores (evaluación) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>.

⁴ Consultas efectuadas por el asesor externo para el estudio (encuesta en línea y entrevistas con consumidores, comerciantes, asociaciones nacionales profesionales y de consumidores, autoridades de vigilancia, ministerios y centros europeos de consumidores); consulta pública en línea (mayo-septiembre de 2016); reuniones del grupo de consulta a los interesados y de control de adecuación y a redes existentes (como el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores o la Red de Política de Consumo); y debates en la Cumbre Europea del Consumidor de 2016.

⁵ Análisis de datos de denuncias, barrido de los resultados de la Directiva (acciones de las autoridades nacionales coordinadas por la Comisión, véase la nota a pie de página 11), compras anónimas y experimentos sobre el comportamiento, y conclusiones del estudio exploratorio sobre cuestiones de consumo en la economía colaborativa.

se tuvieron en cuenta en el informe final de control de adecuación⁶. Varias actividades de consulta realizadas en el marco del control de adecuación (como el grupo de consulta con las partes interesadas y la Cumbre del Consumidor) también han servido para recabar opiniones y datos para la evaluación de la Directiva.

2. Objetivo y principales disposiciones de la Directiva

La Directiva derogó la Directiva 97/7/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, y la Directiva 85/577/CEE, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales. La Directiva introdujo normas plenamente armonizadas para los contratos a distancia (en línea) y los celebrados fuera del establecimiento para bienes y servicios, así como para los contenidos digitales. También modificó determinadas disposiciones de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, y la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y garantías de los bienes de consumo.

El artículo 1 de la Directiva establece que su objetivo general es lograr un nivel elevado de protección de los consumidores en la UE y contribuir al buen funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre contratos celebrados entre consumidores y comerciantes.

El considerando 4 de la Directiva aclara que esta armonización es necesaria para promover un auténtico mercado interior para los consumidores, estableciendo el equilibrio adecuado entre un elevado nivel de protección de estos y la competitividad de las empresas.

Si bien las Directivas anteriores sobre contratos celebrados fuera del establecimiento y contratos a distancia entre empresas y consumidores establecieron un nivel mínimo de armonización de las normas para la protección de los consumidores, la Directiva las armoniza totalmente. Esto significa que, dentro de sus competencias, los Estados miembros no podrán mantener o introducir en su legislación nacional disposiciones que no estén en consonancia con las disposiciones de la Directiva, salvo disposición en contrario de esta (artículo 4).

La Directiva permite a los Estados miembros imponer requisitos adicionales de información precontractual para los contratos celebrados en un establecimiento (artículo 5, apartado 4) y hacer uso de sus opciones reglamentarias, en virtud de su propia legislación nacional, en seis ámbitos. Los Estados miembros están obligados a informar sobre su uso de dichas opciones reglamentarias y la Comisión ha publicado sus informes en su sitio web, de conformidad con el artículo 29 de la Directiva.

Las opciones reglamentarias más utilizadas son las siguientes⁷:

- 20 Estados miembros no aplican las disposiciones de la Directiva a los contratos celebrados fuera del establecimiento para los que el pago a efectuar por el consumidor

⁶ Informe final disponible en: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

⁷ Para más detalles, véanse los cuadros publicados en: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

no supere los 50 EUR (o valores más bajos fijados en la legislación nacional (artículo 3, apartado 4, de la Directiva));

- 15 Estados miembros imponen requisitos de carácter lingüístico en relación con la información contractual de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, a fin de garantizar que dicha información pueda ser comprendida fácilmente por los consumidores (artículo 6, apartado 7, de la Directiva);
- 7 Estados miembros optaron por un régimen de información simplificado para los contratos relativos a operaciones de reparación o mantenimiento solicitadas específicamente por el consumidor que no superen los 200 EUR (artículo 7, apartado 4, de la Directiva);
- 16 Estados miembros requieren una confirmación por escrito de los contratos celebrados por teléfono (artículo 8, apartado 6, de la Directiva).

En comparación con el anterior marco de armonización mínima legal en virtud de la Directiva 97/7/CE y la Directiva 85/577/CEE, las nuevas disposiciones de la Directiva sobre los derechos de los consumidores se refieren a:

- mayor armonización de los requisitos de información precontractual de los contratos celebrados en el establecimiento (artículo 5, apartado 1) y la plena armonización de los aplicables a los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento (artículo 6, apartado 1);
- inclusión de los contenidos digitales con disposiciones específicas relacionadas con los mismos, como la información sobre la funcionalidad y la interoperatividad y el derecho de desistimiento [artículo 5, apartado 1, letras g) y h); artículo 6, apartado 1, letras r) y s); artículo 9, apartado 2, letra c); artículo 14, apartado 4, letra b); y artículo 16, letra m)];
- requisitos formales de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, por ejemplo, de activación de un botón para los pedidos con obligación de pago (artículos 7 y 8);
- período plenamente armonizado de 14 días para el derecho de desistimiento de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, aunque con algunas excepciones (artículo 16) y más claridad con respecto a los derechos de devolución (artículos 9 a 15);
- nuevas normas sobre entrega y transmisión del riesgo (artículos 18 y 20);
- «tarifa básica» para las llamadas telefónicas del consumidor al comerciante en relación con contratos celebrados (artículo 21);
- prohibición de tasas injustificadas por la utilización de medios de pago (artículo 19) y prohibición de las casillas premarcadas (artículo 22);
- exención del pago por el consumidor de cualquier suministro no solicitado de productos o prestación no solicitada de servicios (suministro no solicitado, artículo 27);
- introducción de un modelo de formulario de desistimiento para toda la UE [artículo 6, apartado 1, letra h); artículo 11 y anexo I.B].

3. Transposición y aplicación

El artículo 28 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar y publicar las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva a más tardar el 13 de diciembre de 2013, con el fin de aplicarlas a partir del 13 de junio de 2014.

Desde octubre de 2012 hasta abril de 2014, la Comisión organizó cinco seminarios sobre la transposición para ayudar a los Estados miembros en esta tarea⁸. Sin embargo, 17 Estados miembros⁹ estaban retrasados en la transposición y la Directiva se aplica en los 28 Estados miembros solo desde finales de 2014.

Los Estados miembros eligieron diferentes técnicas de transposición: algunos transpusieron la Directiva incorporándola en legislación vigente (por ejemplo, sus códigos civiles), otros adoptaron un nuevo acto legislativo que la transponía casi literalmente y algunos optaron por una combinación de ambas formas.

La Comisión llevó a cabo un amplio control de la transposición de la Directiva en todos los Estados miembros y, como consecuencia de ello, entabló 21 diálogos bilaterales estructurados con las autoridades nacionales afectadas (denominados «asuntos EU Pilot»). Este control de la transposición puso de manifiesto, en primer lugar, que la mayoría de los Estados miembros no habían adaptado en su legislación nacional varias definiciones y términos clave de la Directiva. Mientras que los Estados miembros concernidos han aplicado o propuesto cambios significativos en sus disposiciones de transposición con el fin de abordar estas cuestiones y de adecuar su legislación a la Directiva, la Comisión continúa su diálogo bilateral con la mayoría de ellos para garantizar el pleno cumplimiento. Aunque los casos de no transposición o transposición incorrecta afectan claramente a la consecución de los objetivos fijados por la Directiva, actualmente la Comisión Europea dispone de pocos datos sobre la incidencia concreta y práctica de esta transposición retrasada o incorrecta, dado que todos los asuntos EU Pilot mencionados (a excepción de uno) se iniciaron de oficio y no sobre la base de denuncias.

En junio de 2014, los servicios de la Comisión publicaron un documento de orientación relativo a la Directiva¹⁰ (en lo sucesivo, «documento de orientación»), previa consulta con las autoridades de los Estados miembros encargadas de la transposición y ejecución de la Directiva, y partes interesadas de la industria y los consumidores. El documento tiene por objeto ayudar a las autoridades y los tribunales nacionales a aplicar la Directiva de forma uniforme y coherente y orientar sobre los conceptos y disposiciones clave de la Directiva. También incluye ejemplos prácticos que demuestran el modo en que la Directiva debería funcionar.

En 2015, la Comisión coordinó un barrido¹¹ en 26 Estados miembros más Noruega e Islandia para comprobar si los comerciantes cumplían los requisitos de información precontractual

⁸ Los seminarios tuvieron lugar el 5 de octubre de 2012, el 8 de marzo, 19 de septiembre y 11 de diciembre de 2013 y el 11 de abril de 2014.

⁹ Los siguientes Estados miembros se habían retrasado en la transposición de la Directiva: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK y SL.

¹⁰ DG JUST, Documento de orientación sobre la Directiva, junio de 2014, disponible en: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm.

¹¹ El barrido es un control sistemático de sitios web en toda la UE. Se lleva a cabo mediante controles simultáneos y coordinados para detectar infracciones de la legislación sobre consumo y garantizar posteriormente su cumplimiento. Véase también:

establecidos en la Directiva para los productos que se ofrecen en línea¹². Mientras que antes del barrido solo el 37 % de los sitios web eran conformes, tras el barrido se constató que el 88 % lo eran.

Entre la primavera de 2014 y la primavera de 2016 la Comisión organizó una campaña de sensibilización sobre los derechos de los consumidores dirigida a incrementar el conocimiento general que los comerciantes y los consumidores tienen de sus derechos a escala de la UE basados en varias Directivas relativas a los derechos de los consumidores, incluido el derecho de desistimiento al amparo de la Directiva¹³.

4. Principales resultados de la evaluación

4.1. Eficacia

El examen de la legislación nacional en los Estados miembros antes de la aplicación de la Directiva puso de manifiesto diferencias significativas en las normas de protección de los consumidores en relación con los contratos entre comerciantes y consumidores. Con excepción de los ámbitos limitados donde se conserva la posibilidad de opciones reglamentarias nacionales, la Directiva ha eliminado en gran parte estas diferencias entre Estados miembros, contribuyendo así a una mayor seguridad jurídica para los comerciantes y los consumidores, en particular en el contexto transfronterizo.

El análisis comparativo de la situación legislativa en todos los Estados miembros antes y después de la transposición de la Directiva también destacó que la protección de los consumidores se ha reforzado en la mayoría, si no en todos, los Estados miembros. Es probable que esto, en consonancia con los objetivos de la Directiva, aumente la confianza de los consumidores en las compras nacionales y transfronterizas, especialmente las realizadas en línea. Las encuestas de Eurostat muestran un aumento de las compras transfronterizas en línea entre 2012 y 2016¹⁴. Además, para lograr una mayor confianza y capacitación de los consumidores, los datos disponibles de la encuesta del Eurobarómetro muestran que el porcentaje de consumidores que están de acuerdo en que, en general, los comerciantes y los proveedores de servicios respetan las normas y los reglamentos del Derecho de los consumidores era del 76 % en 2016, lo que supone un incremento de 14 puntos porcentuales en comparación con 2006.

Sin embargo, la evaluación puso de manifiesto algunos factores que limitaron la eficacia de la Directiva. Entre ellos figuran:

- falta de sensibilización de los consumidores y comerciantes con respecto a las disposiciones de la Directiva;

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Para más información sobre los derechos de los consumidores de 2015, véase: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (figura 8).

- dificultades de interpretación de algunas disposiciones, como la definición de «tarifa básica» (artículo 21)¹⁵, la noción de «celebrado fuera del establecimiento» en este tipo de contratos (artículo 2, apartado 8), la distinción entre contrato de contenido digital y contrato de servicios en línea, el momento a partir del que comienza el período de reflexión de 14 días en lo que respecta a los contratos que contienen elementos tanto de venta como de servicios (artículo 9) y el cálculo de la disminución de valor de los bienes en caso de que el consumidor ejerza su derecho de desistimiento después de haberlos utilizado más de lo necesario para determinar su naturaleza, características y funcionamiento (artículo 14, apartado 2);
- incumplimiento por parte de los comerciantes;
- cuestiones relacionadas con la aplicación, en particular por lo que respecta a la escasa contundencia de las medidas nacionales de aplicación y a las diferencias en la forma de cumplimiento de las normas;
- diferente nivel de sanciones establecidas por los Estados miembros por el incumplimiento de la Directiva, que también puede ser problemático puesto que las sanciones máximas en varios Estados miembros no parecen suficientemente efectivas, proporcionadas y disuasorias (artículo 24), para los comerciantes, independientemente del tamaño de estos.

4.2. Eficiencia

Aún no existe una visión clara del impacto de la Directiva sobre los costes de las empresas, ya que no ha sido posible obtener estimaciones cuantitativas de los costes y beneficios derivados de su aplicación. En particular, las partes interesadas consultadas en el marco de la evaluación no facilitaron estimaciones cuantitativas sobre el efecto de la Directiva y no pudieron establecer un vínculo de causalidad directa entre aumento de las ventas y entrada en vigor de la Directiva. Los datos sobre los costes y beneficios reales son también muy limitados, dado el corto período transcurrido desde la transposición de la Directiva. Por ello, el análisis se ha basado en información cualitativa. Los escasos datos disponibles impiden extraer conclusiones definitivas sobre el nivel de costes al que se enfrentan las empresas analizadas a la hora de garantizar el cumplimiento de la Directiva. Las empresas encuestadas fueron reticentes a facilitar estimaciones financieras de dichos costes y se dispuso de escasos datos monetarios. Sin embargo, en lo que respecta a las evaluaciones cualitativas, se han notificado algunas cargas específicas, especialmente para las PYME, ligadas principalmente a los requisitos de información precontractual, en particular por lo que se refiere a la duplicación de los requisitos de información y el derecho de desistimiento. Las partes interesadas informaron, entre otras, de pérdidas asociadas a los bienes devueltos usados más de lo que sería necesario para determinar su naturaleza, características y funcionamiento, debido a los

¹⁵ En su sentencia de 2 de marzo de 2017 en el asunto C-568/15, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV Frankfurt am Main / Comtech GmbH*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclara que «el concepto de "tarifa básica", contemplado en el artículo 21 de la Directiva 2011/83, debe interpretarse en el sentido de que el coste de una llamada a una línea telefónica de asistencia operada por un comerciante, en relación con un contrato celebrado, no puede exceder del coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar. Siempre que se respete este límite, el hecho de que el comerciante obtenga o no beneficios por medio de esa línea telefónica de asistencia es irrelevante».

problemas a la hora de evaluar la pérdida de valor de los bienes devueltos y de revenderlos. También se han notificado problemas debido a que los operadores tienen que reembolsar a los consumidores sin tener la posibilidad de inspeccionar las mercancías devueltas, una vez que el consumidor haya presentado una prueba de su envío (artículo 13, apartado 1).

4.3. Coherencia

En general, se considera que la Directiva es coherente con otros actos legislativos de la UE y no se han detectado problemas importantes. Sin embargo, existen determinadas interacciones entre la Directiva y otros textos legislativos sobre protección de los consumidores y comercialización, legislación horizontal y sectorial específica (en especial las Directivas sobre comercio electrónico y sobre servicios), así como nuevas propuestas, que podrían racionalizarse y aclararse en el futuro. Por ejemplo, algunos requisitos de información de la «invitación a comprar» (artículo 7, apartado 4, de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales) se solapan con los requisitos de información precontractual de la Directiva y podrían tratarse en posibles acciones legislativas futuras tras el examen de la adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) y la evaluación de la Directiva. El resultado de las negociaciones relativas a la propuesta de Directiva sobre el suministro de contenidos digitales también debería tenerse en cuenta en cualquier posible modificación de las disposiciones de la Directiva relativas a los contenidos digitales (véase también el punto 5).

4.4. Pertinencia

La evaluación concluyó que los objetivos iniciales son tan válidos hoy como cuando la Directiva fue propuesta por primera vez; en particular, los de garantizar un alto nivel de protección de los consumidores y unas condiciones equitativas para las empresas en los contratos entre empresas y consumidores en línea siguen siendo muy pertinentes, especialmente en el marco de la política del mercado único digital. Las disposiciones sobre los contratos a distancia posiblemente ganarán todavía más importancia en el futuro, puesto que el número de compras en línea hechas por los consumidores no deja de aumentar.

Se consideró que todavía eran pertinentes las disposiciones de la Directiva sobre requisitos de información, salvo respecto al requisito mencionado en el artículo 6, apartado 1, letra c), de facilitar el número de fax y la dirección de correo electrónico del comerciante, cuando otros medios de comunicación más modernos (por ejemplo, formularios en línea) permitirían también a los consumidores ponerse en contacto con el comerciante de forma eficiente y conservar pruebas de ello en un soporte duradero. La evaluación también sugiere que existe margen para investigar el modo de simplificar la presentación de la información precontractual y las condiciones y cláusulas tipo. Por otra parte, debido a la creciente importancia de las plataformas en línea, existe un firme deseo, especialmente de las asociaciones de consumidores y de algunas asociaciones empresariales, de introducir requisitos específicos de transparencia para los mercados en línea. La finalidad sería garantizar que los consumidores estén informados sobre la identidad y la calidad («comerciante» o «consumidor») del proveedor, sobre las diferencias en el nivel de protección de los consumidores que contratan con un comerciante en lugar de con otro consumidor y sobre los criterios de clasificación por defecto a la hora de presentar ofertas.

4.5. Valor añadido de la UE

Un enfoque a escala de la UE sigue siendo la respuesta más adecuada y permite alcanzar mejor los objetivos establecidos por la Directiva en vez de los enfoques nacionales. De hecho, la Directiva ha reducido la fragmentación reguladora entre Estados miembros gracias a su enfoque de la armonización y, de esta forma, ha contribuido a aumentar la confianza de los consumidores en las ventas transfronterizas y a reducir los costes de cumplimiento para los comerciantes al efectuar ventas transfronterizas, lo que ya se puso de relieve en la consulta a las partes interesadas en el marco de la evaluación. Unas normas armonizadas son también necesarias para garantizar una ejecución transfronteriza eficaz entre Estados miembros.

5. Normas sobre contenidos digitales

Por primera vez en la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización, la Directiva establece determinados requisitos de información precontractual para los contenidos digitales y normas relativas al desistimiento en el caso de los contratos sobre contenido digital que no se suministra en un soporte material. Estas disposiciones son especialmente pertinentes para la consecución de los objetivos de la estrategia del mercado único digital.

El «contenido digital» se define como «los datos producidos y suministrados en formato digital» (artículo 2, apartado 11). Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la Directiva en relación con dicho contenido, el documento de orientación de junio de 2014, afirma que:

«de acuerdo con la distinción realizada en el considerando 19, los contratos para contenidos digitales en línea están sujetos a la Directiva si no implican el pago de un precio por parte del consumidor»¹⁶.

Aunque el documento de orientación fue elaborado en cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas, algunas de estas consideran que la aplicación de la Directiva a los contenidos digitales «gratuitos» no está del todo clara. Aunque la Comisión confirma la interpretación del documento de orientación, pueden existir dificultades para distinguir en la práctica entre contratos de contenido digital y contratos sobre servicios en línea cuyo objeto principal es la prestación de un servicio, en lugar del contenido digital en sí mismo; los segundos están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva como «contratos de servicios» solo cuando son prestados a cambio del pago de un precio.

En principio, todas las disposiciones de la Directiva son aplicables también a los contratos de suministro de contenidos digitales. Por otra parte, varias disposiciones establecen requisitos específicos en relación con los contenidos digitales:

- requisitos de información precontractual sobre la funcionalidad y la interoperatividad [artículo 5, apartado 1, letras g) y h); artículo 6, apartado 1, letras r) y s)];
- derecho de desistimiento (inicio del período de desistimiento y requisitos de información acerca de la pérdida de este derecho en caso de transferencia [artículo 9, apartado 2, letra c), y artículo 14, apartado 4, letra b)];
- excepciones al derecho de desistimiento [artículo 16, letra m)].

¹⁶ Página 64 del documento de orientación.

El contenido digital sigue siendo un ámbito fundamental en el que los consumidores no se sienten igual de protegidos que en los contratos de ventas o de servicios. Las conclusiones de la evaluación sugieren que el bajo nivel de eficacia de las disposiciones sobre el contenido digital resulta de una falta de sensibilización tanto de los comerciantes como de los consumidores, de la falta de cumplimiento por parte de los comerciantes y de un bajo nivel de exigencia por las autoridades nacionales. Como dato anecdótico, los comerciantes también han señalado algunas dificultades en la aplicación práctica y la comprensión de estas disposiciones, en particular en lo que respecta a la obligación de ofrecer información precontractual sobre el derecho de desistimiento. En relación con la sensibilización, los datos mostraron que el nivel más bajo de concienciación afectaba a los requisitos de información precontractual sobre el contenido digital y las normas relativas a la retirada de dicho contenido. La evaluación constató que el cumplimiento de las normas sobre contenido digital era muy bajo y destacó en particular que los comerciantes no suelen informar a los consumidores, que podrían perder su derecho de desistimiento.

La evaluación detectó también que podría haber margen para reevaluar algunas de las normas de la Directiva relativas a los contenidos digitales para que coincidan con las necesidades actuales en la UE. En particular, la Directiva no se aplica actualmente a la prestación de servicios en línea «gratuitos» como el almacenamiento en la nube o el correo electrónico, con respecto a los cuales la principal obligación contractual de la empresa no es proporcionar contenidos digitales, sino prestar un servicio que permita la creación, el tratamiento, almacenamiento o intercambio de datos producidos por el consumidor. A raíz de los debates sobre la propuesta de Directiva relativa a los contratos de suministro de contenidos digitales en el Consejo JAI de junio de 2016, los ministros invitaron expresamente a la Comisión a incluir en su informe sobre la aplicación de la Directiva una evaluación de la aplicación de la misma y, en particular, de los requisitos de información precontractual establecidos en ella para todas las categorías de contratos de suministro de contenidos digitales contempladas en la propuesta de diciembre de 2015 de Directiva sobre contenidos digitales, con vistas a ayudar a evaluar en qué medida ambos instrumentos (en particular las definiciones utilizadas) podrían tener que ser adaptados para garantizar una mayor coherencia.

Por tanto, la Comisión considera que para garantizar que la Directiva siga siendo plenamente pertinente y capaz de hacer frente a los retos actuales, su ámbito de aplicación debe ampliarse para cubrir los contratos de servicios digitales «gratuitos», garantizando al mismo tiempo, en su caso, la igualdad de trato para los servicios digitales y los contenidos digitales.

6. Conclusiones y perspectivas

La Comisión realizará un seguimiento de los resultados de la evaluación:

- fomentando la sensibilización de consumidores y comerciantes sobre sus derechos y obligaciones. Con este fin, en diciembre de 2016 la Comisión puso en marcha un proyecto piloto para formar a las PYME en materia de legislación de la UE sobre consumidores y comercialización con el fin de aumentar considerablemente el conocimiento por parte de los comerciantes de sus obligaciones y de los correspondientes derechos de los consumidores;

- considerando la aclaración de las disposiciones que la evaluación constató que son percibidas como poco claras;
- guiando la recientemente lanzada autorregulación en el marco de REFIT con el grupo de partes interesadas, con el fin de llegar a un acuerdo multilateral sobre una serie de principios clave para una mejor presentación de la información precontractual en el marco de la Directiva y de las cláusulas contractuales tipo. Este trabajo se entiende, por supuesto, sin perjuicio de una mayor intervención legislativa, en particular en caso de que el presente enfoque autorregulador resulte insatisfactorio;
- estudiando, a reserva de los resultados de una evaluación de impacto, la posibilidad de introducir modificaciones específicas en la Directiva relativas a:
 - la ampliación de su ámbito de aplicación para incluir los contratos de servicios digitales «gratuitos» y, por tanto, aplicar los requisitos de información precontractual y el derecho de desistimiento a todos los servicios digitales. Esta modificación pretende aclarar que la Directiva se aplica también a los contratos de suministro de contenidos digitales que no se prestan a cambio del pago de un precio;
 - la simplificación de determinados requisitos de información existentes, en especial para reflejar mejor la evolución tecnológica y del mercado, por ejemplo permitiendo a los comerciantes utilizar medios más modernos de comunicación para sus intercambios con los consumidores, siempre que dichos medios permitan que el consumidor pueda ponerse en contacto con el comerciante de forma eficiente y conservar una prueba de los intercambios en un soporte duradero;
 - la reducción de la carga para los operadores económicos, en particular las PYME, que algunas partes consideran desproporcionada. Se trata de las disposiciones sobre el derecho de desistimiento para bienes utilizados por los consumidores en la medida necesaria para establecer la naturaleza, las características y el funcionamiento, y sobre las normas de reembolso antes de que el comerciante haya recibido los bienes devueltos;
 - el aumento de la transparencia de la información que los mercados en línea ofrecen a los consumidores sobre la identidad y la calidad («comerciante» o «consumidor») del proveedor, sobre las diferencias en el nivel de protección de los consumidores que contratan con un comerciante en lugar de con otro consumidor y sobre los criterios de clasificación por defecto a la hora de presentar ofertas y de establecer las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de transparencia;
- reforzando la aplicación de la Directiva en todos los Estados miembros, en particular a través de acciones comunes en el marco del Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores.