

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores (“Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores”)»**

(COM(2003) 443 final — 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

El 1 de agosto de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea <sup>(1)</sup> señaló la necesidad de establecer un marco jurídico para la cooperación entre las autoridades públicas encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores.

1.2 En la Comunicación de seguimiento del Libro Verde <sup>(2)</sup>, la Comisión se comprometió a presentar una propuesta de instrumento jurídico de este tipo.

1.3 En la reciente Estrategia para el mercado interior 2003-2006 <sup>(3)</sup>, se indicaba que era necesaria una mejor ejecución para garantizar la confianza de los consumidores en el mercado interior y se consideraba que tal propuesta constituía una prioridad.

1.4 Cada Estado miembro ha establecido un sistema de aplicación adaptado a sus propias leyes e instituciones. Estos sistemas se han creado para hacer frente a infracciones puramente internas y no están, por tanto, plenamente adaptados a los desafíos del mercado interior. Las autoridades nacionales no son competentes para investigar las infracciones que salen de su jurisdicción.

1.5 El resultado es un sistema de aplicación de la legislación del mercado interior no suficientemente adaptado para satisfacer las necesidades del mismo y que, por ahora, es incapaz de responder al desafío planteado por las prácticas desleales de los operadores económicos que intentan, en particular, aprovechar las oportunidades ofrecidas por Internet.

1.6 La Comisión considera indispensable una aplicación coherente y eficaz de las diferentes normativas nacionales en materia de defensa de los consumidores para asegurar el buen funcionamiento del mercado interior, eliminar las distorsiones de la competencia y garantizar la protección de los consumidores.

## 2. La propuesta de Reglamento

2.1 Los fines generales del Reglamento son garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y una protección eficaz de los consumidores en dicho mercado.

2.1.1 El Reglamento propuesto prevé dos objetivos específicos para alcanzar ambos fines:

- prever la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación en casos de infracciones intracomunitarias que desestabilizan el mercado interior. Este objetivo está destinado a garantizar que las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación puedan cooperar eficaz y efectivamente con sus homólogos de otros Estados miembros;
- contribuir a mejorar la calidad y la coherencia de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores, y a controlar la protección de los intereses económicos de los consumidores. Este objetivo reconoce que la UE puede contribuir a mejorar las normas de ejecución mediante proyectos comunes y el intercambio de buenas prácticas relativas a una amplia gama de actividades de información, educación y representación. Reconoce también la contribución de la UE al control del funcionamiento del mercado interior.

2.2 Tales fines y objetivos han determinado la elección de la base y el instrumento jurídico. La Comisión ha optado por la base jurídica del artículo 95 del Tratado.

2.3 El ámbito de aplicación del Reglamento se limita a las infracciones intracomunitarias de la legislación de la UE que protege los intereses de los consumidores. El ámbito de aplicación del Reglamento se ampliará cuando entre en vigor la Directiva marco que prohíbe las prácticas comerciales desleales.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 531 final.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 289 final.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 238 final.

2.4 El Reglamento propuesto se centra en las autoridades competentes, cuya designación se deja a los Estados miembros. La propuesta prevé también la designación, por cada Estado miembro, de una única oficina de enlace para garantizar una buena coordinación entre las autoridades competentes designadas en cada Estado miembro.

2.4.1 Las autoridades competentes se definen como autoridades públicas que tienen responsabilidades específicas en materia de aplicación de la legislación relativa a la protección de los consumidores. La propuesta garantiza también que sólo podrán ser designadas como autoridades competentes las autoridades dotadas de un mínimo de competencias comunes en materia de investigación y aplicación.

2.4.2 La propuesta no cambia ni disminuye de ningún modo el papel desempeñado por las organizaciones de consumidores en la aplicación de la legislación, especialmente en lo que concierne al ejercicio de acciones de cesación transfronterizas.

2.4.3 El Reglamento propuesto establece una red de autoridades competentes y un marco para la asistencia mutua que completa los dispositivos ya existentes en los Estados miembros o que existen a nivel sectorial en la Comunidad. La red propuesta está concebida para ofrecer una solución en materia de aplicación de la legislación a fin de ocuparse prioritariamente de las más graves prácticas deshonestas de alcance transfronterizo, en particular los que intentan aprovechar las libertades del mercado interior para perjudicar a los consumidores.

La designación de las autoridades competentes se deja a los Estados miembros, a fin de tener en cuenta las disposiciones constitucionales por las que se rige la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores. Los Estados miembros que no disponen actualmente de autoridades públicas competentes en la materia no deben establecer necesariamente nuevas autoridades públicas, ya que las responsabilidades limitadas de la propuesta de Reglamento se pueden atribuir a las autoridades públicas ya existentes.

2.5 La eficacia de la red de aplicación establecida en la propuesta depende de los derechos y obligaciones recíprocos de asistencia mutua.

2.5.1 La base de la asistencia mutua es el intercambio de información entre las autoridades competentes con total libertad y confidencialidad. La propuesta establece un sistema

de intercambio previo solicitud y, lo que es igual de importante, un intercambio espontáneo.

2.5.2 Si la información intercambiada confirma la existencia de una infracción intracomunitaria, la propuesta exige que las autoridades competentes intervengan para poner inmediatamente término a la infracción.

2.5.3 El principio general es que las autoridades competentes pueden actuar contra los profesionales dependientes de su jurisdicción, independientemente del lugar en que se encuentren los consumidores afectados.

2.5.4 También se contempla la posibilidad de intercambiar información con autoridades competentes de terceros países en el marco de acuerdos bilaterales.

2.6 El papel de la Comunidad se limita a apoyar las medidas que elevan el nivel general de aplicación de la legislación y refuerzan la capacidad de los consumidores para hacer valer sus derechos, desempeñando un papel de fomento de los intercambios de buenas prácticas y de coordinación de los esfuerzos nacionales para evitar duplicaciones y el desperdicio de recursos.

2.7 La propuesta prevé la remisión de estadísticas de todas las denuncias y la creación de bases de datos actualizada para ser consultada por las autoridades; la coordinación de las actividades de aplicación de la legislación y la cooperación administrativa.

2.8 Se pretende crear un Comité consultivo, que asistirá a la Comisión en la aplicación de los procedimientos prácticos para el funcionamiento del Reglamento. Este Comité estará compuesto, en particular, por representantes de las autoridades competentes.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité comparte los objetivos y los fines de la propuesta de la Comisión. A tal efecto, en anteriores Dictámenes<sup>(4)</sup>, ha instado a la Comisión a que cumpla su compromiso de dar prioridad a la aplicación efectiva de la legislación existente y a la cooperación entre los órganos encargados de su aplicación, como primer paso para mejorar los actuales niveles de protección transfronteriza del consumidor. En todo caso, la propuesta no excluye el ejercicio de acciones civiles para la aplicación de la legislación.

<sup>(4)</sup> Dictamen relativo al «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea». Ponente Sra. AVISON, DO C 125 de 27.5.2002 y Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006». DO C 95 de 23.4.2003.

3.2 La base jurídica que figura en el texto de la propuesta es el artículo 95 CE. No obstante, dicho artículo se limita a establecer una previsión relativa a la armonización de legislaciones que tengan como objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Dada la finalidad que contempla la propuesta de la Comisión, y especialmente la de establecer un sistema eficaz para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores, el CESE lamenta que no se utilice el artículo 153 como base jurídica y pide a la Comisión que reflexione acerca de la manera de asegurar una mayor utilización del mismo.

3.2.1 El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de crear, al menos, una autoridad competente en cada Estado miembro y en la naturaleza pública de esta autoridad, por las razones siguientes:

- solo este tipo de autoridades pueden ostentar los poderes de investigación indispensables para impedir la comisión de infracciones transfronterizas,
- son las que mejor pueden asegurar la confidencialidad y el buen desarrollo de estas investigaciones, y
- son las únicas que pueden asegurar que todos los consumidores resulten protegidos,
- facilita el intercambio de información y coadyuva a la cesación de las infracciones transfronterizas.

3.2.2 A juicio del CESE la Comisión debería desempeñar un papel más activo y debería participar en las reuniones de coordinación.

3.2.3 Dado que la propuesta no contempla ninguna medida específica para solucionar las controversias que puedan surgir entre los Estados miembros a la hora de prestarse la asistencia prevista, la Comisión debería asumir un papel mediador que permita proporcionar las soluciones administrativas necesarias para galvanizar dicha asistencia. Máxime porque la propuesta se aplicará en el nuevo escenario de la ampliación que, presumiblemente, agravará los problemas de cumplimiento del mandato del artículo 10 del Tratado CE al tratarse en su mayoría de culturas administrativas que no están suficientemente familiarizadas con este tipo de prácticas.

3.2.4 La propuesta adolece de falta de claridad cuando aborda las condiciones de abono de cualquier gasto o pérdida habidos como consecuencia de medidas declaradas «infundadas» por un tribunal con respecto al fondo de la infracción intracomunitaria. Debería especificarse que se trata de declaraciones judiciales firmes y, por ende, no susceptibles de recurso. ¿Qué sucede si el Estado miembro requerido considera improcedente

la interposición de un recurso y el Estado miembro requirente opina lo contrario? Parece ser que la propuesta no contempla dicha situación que, en la práctica, no puede resultar hipotética.

3.2.5 En materia de solicitud de asistencia mutua, se contempla la posibilidad de denegación en los supuestos que impongan una carga administrativa desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción intracomunitaria en términos de posibles perjuicios para el consumidor. Parece, pues, contemplarse la posibilidad de la existencia de unas infracciones de consumo «*de minimis*» que se podrían cometer en otros Estados miembros, sin que se les imponga sanción alguna. El CESE lamenta que se pueda dar lugar a este tipo de situaciones, ya que las reclamaciones en materia de consumo, salvo casos excepcionales, suelen ser de reducida cuantía.

3.2.6 La propuesta prevé la posibilidad de denegación de una solicitud de asistencia cuando no esté bien motivada. Esta solución resulta excesivamente formalista y debería contemplarse, en estos supuestos, la posibilidad de subsanación de la solicitud durante un determinado plazo, antes de proceder a la denegación.

3.2.7 Tampoco se contempla la posibilidad de utilización de una vía de recurso, por parte de un Estado miembro, cuando considera que la denegación de la solicitud de asistencia por parte de otro Estado miembro resulta infundada.

3.3 En cuanto a las bases de datos que contienen las estadísticas de todas las denuncias de consumidores, en aras de la transparencia y sin perjuicio de suprimir los datos confidenciales, deberían ser accesibles al público, especialmente, a las asociaciones de empresarios más representativas y las de consumidores habilitadas para el ejercicio de la acción de cesación transfronteriza<sup>(5)</sup>, así como a las universidades y centros de investigación.

3.4 El CESE considera importante la coordinación de las actividades de aplicación de la legislación prevista. Sin embargo, considera que en los supuestos de intercambio de funcionarios, con carácter previo, deberían pasar la pertinente formación sobre el ordenamiento jurídico del Estado miembro de «destino» para evitar, en la medida de lo posible, problemas relativos a la responsabilidad civil.

3.5 En las medidas de cooperación administrativa, la propuesta contempla que se realice entre la Comisión y los Estados miembros, no teniendo en cuenta el papel relevante que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en dichas tareas, especialmente, en lo que concierne a las asociaciones de empresarios y de consumidores.

<sup>(5)</sup> Artículo 3 de la 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.

3.6 El Comité permanente que contempla la propuesta examinará y evaluará el funcionamiento de las disposiciones en materia de cooperación. Sin embargo, no se le atribuye competencia alguna en materia de asistencia.

3.7 Se establece como obligación que los Estados miembros informen a la Comisión cada dos años sobre la aplicación del Reglamento cuando entre en vigor. No obstante, el CESE lamenta que no exista la obligación por parte de la Comisión de presentar con periodicidad un informe sobre la aplicación del Reglamento a nivel comunitario con datos de todos los Estados miembros. Dicho informe debería dirigirse al Parlamento Europeo y al CESE.

3.8 No parece correcta la definición del ámbito de aplicación del Reglamento remitiendo en la letra a) del artículo 3 a la lista taxativa de directivas enumeradas en el Anexo I. La citada letra a) debería tener carácter de ejemplo, y decir «en particular, las Directivas enumeradas en el anexo I».

Como alternativa, que parece menos buena, deberían entonces añadirse en el anexo 1 al menos las siguientes directivas omitidas:

- Indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (98/06/CEE)
- Etiquetado, presentación y publicidad (79/112/CEE y 2000/B/CE)
- Seguridad general de los productos (92/59/CEE)

- Seguridad de los juguetes (93/68/CEE)
- Responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (1999/34/CEE)
- Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales (95/46/CEE y 2002/58/CE).

3.9 No parece justificarse que sea necesario que los perjuicios para el consumidor se verifiquen, al menos, en tres Estados miembros, para que exista coordinación de sus actividades. Así pues, se considera que, en el apartado 2 del artículo 9 no debería decir «en más de dos Estados miembros», sino «al menos en dos Estados miembros» o «en dos o más Estados miembros».

3.10 La referencia que se hace, sucesivamente, en los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 y 17 al apartado 2 del artículo 19 debería conducir a que esta disposición enunciase concretamente qué procedimiento deberá adoptarse y no se limitase a remitir simplemente a los artículos 3 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, que, además, se transforma así en Derecho interno de los Estados miembros.

No obstante, los procedimientos establecidos por esta Decisión parecen demasiado burocráticos para aplicarse en el marco del Reglamento, que debería prever mecanismos propios y más rápidos para su ejecución.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---