



Bruselas, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo
(«Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

Primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe¹ ofrece una primera evaluación de la aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales² («la Directiva» o «la DPCD») en los Estados miembros y analiza sus efectos. Este informe es una de las principales iniciativas emprendidas con vistas a la aplicación de la Agenda del Consumidor Europeo³.

A efectos del presente informe, se enviaron en 2011⁴ cuestionarios específicos a los Estados miembros y a una amplia gama de partes interesadas. En lo que respecta a la aplicación de la Directiva en los ámbitos de los servicios financieros y de los bienes inmuebles⁵, el presente informe se basa en los datos obtenidos por la Comisión a través de un estudio realizado en 2011/2012⁶.

La DPCD se adoptó el 11 de mayo de 2005. Garantiza que los consumidores no son inducidos a error o expuestos a una comercialización agresiva, y que toda la información proporcionada por los comerciantes de la UE es clara, precisa y motivada, de manera que los consumidores

¹ El presente informe acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales «*Alcanzar un alto nivel de protección de los consumidores - Generar confianza en el mercado interior*». De conformidad con el artículo 18 de la DPCD, la Comisión debe informar sobre la aplicación de la Directiva en lo que respecta a cuestiones específicas, tales como los servicios financieros y los bienes inmuebles, y la lista negra de prácticas prohibidas en toda circunstancia, así como sobre las posibilidades de una mayor armonización y simplificación. De conformidad con el considerando 24 de la DPCD, la aplicación de la Directiva se evaluará con el fin de garantizar que se han abordado los obstáculos al mercado interior y se ha alcanzado un alto nivel de protección de los consumidores.

² Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, que modifica la Directiva 84/450/CEE, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

³ Véase la acción 3 (modernización del acervo en materia de protección de los consumidores) de la *Agenda del Consumidor Europeo*.

⁴ La consulta dio lugar a 25 respuestas de los Estados miembros (Luxemburgo y Malta no contestaron), 2 respuestas de Islandia y Noruega y 76 respuestas de partes interesadas, incluidos 20 Centros Europeos del Consumidor (CEC), 9 asociaciones de consumidores y 47 empresas (incluidas cámaras de comercio, agrupaciones de organizaciones empresariales y federaciones de organismos de autorregulación).

⁵ Basado en el artículo 18 de la Directiva, el presente informe proporciona una evaluación del funcionamiento del artículo 3, apartado 9, relativo a la aplicación de la DPCD en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles.

⁶ Véase el estudio sobre la aplicación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales a los servicios financieros y los bienes inmuebles realizado por *Civic Consulting*, en nombre de la Comisión Europea, DG Justicia, 2012, disponible en: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/documento>.

puedan elegir con más información y mejor conocimiento. Sus disposiciones basadas en principios están destinadas a garantizar que el marco legislativo es lo suficientemente flexible como para adaptarse a los nuevos métodos de venta, productos y técnicas de comercialización.

La Directiva es de carácter horizontal y cubre la totalidad de las transacciones entre empresas y consumidores («B2C»), en línea o fuera de línea, cuyo objeto sean bienes y servicios.

Los objetivos generales de la Directiva son contribuir a la realización del mercado interior mediante la eliminación de los obstáculos debidos a las diferencias entre las legislaciones nacionales en materia de prácticas comerciales desleales y garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

2. TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA

2.1. Calendario

Los Estados miembros tenían que publicar y adoptar sus medidas de transposición de la Directiva a más tardar el 12 de junio de 2007, de manera que entraran en vigor a nivel nacional antes del 12 de diciembre de 2007 a más tardar.

Hubo, no obstante, importantes retrasos en la transposición de la Directiva, debido sobre todo a la amplitud de su ámbito de aplicación. La pretensión de armonización plena de la Directiva, enunciada en su «cláusula del mercado interior»⁷, significaba también que los Estados miembros debían llevar a cabo una profunda revisión de su legislación nacional para asegurar su conformidad.

Solo unos pocos Estados miembros⁸ transpusieron la Directiva a tiempo. La última transposición tuvo lugar a finales de 2009⁹, mientras que la mayoría de las medidas nacionales se aplicaron en el transcurso de 2008 y 2009¹⁰. Las acciones emprendidas por la Comisión ante el Tribunal de Justicia Europeo («el TJUE») dieron lugar a sentencias del TJUE contra dos Estados miembros¹¹, mientras que otros procedimientos se archivaron como consecuencia de la subsiguiente notificación de las medidas¹².

2.2. Planteamientos de los Estados miembros respecto de la aplicación y características del proceso de transposición

Las opciones técnicas decididas por los Estados miembros para aplicar la DPCD se pueden agrupar en dos grandes categorías, que en gran medida dependen de si los Estados miembros ya disponían de legislación sobre las prácticas comerciales desleales o no. Algunos Estados miembros la han incorporado a la legislación vigente: leyes contra la competencia desleal (Alemania, Austria, Dinamarca, España), códigos de los consumidores (Francia, Italia, Bulgaria, República Checa, Malta), código civil (Países Bajos) o leyes vigentes específicas

⁷ Véase el artículo 4 de la Directiva.

⁸ Bélgica, Irlanda, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia transpusieron la Directiva antes del 12 de junio de 2007.

⁹ España.

¹⁰ También los tres países del EEE, Islandia, Liechtenstein y Noruega, adoptaron disposiciones de transposición.

¹¹ Véanse los asuntos: C-321/08 - Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España, 23 de abril de 2009, y C-282/08, Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo, 5 de febrero de 2009.

¹² Para acceder a la lista de las medidas nacionales de transposición puede consultarse la base de datos sobre prácticas comerciales desleales: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> o utilizar el enlace siguiente: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

(Bélgica, Finlandia y Suecia). Otros han adoptado una nueva ley *ad hoc* que transpone la DPCD casi literalmente (Reino Unido, Portugal, Rumania, Hungría, Chipre, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Grecia).

2.3. Artículo 4 – Cláusula de mercado interior

El artículo 4 de la DPCD, denominado «cláusula del mercado interior», plasma el efecto de armonización plena de la Directiva e impide a los Estados miembros desviarse de sus normas. El TJUE ha confirmado este rasgo en el asunto «Total Belgium» y en el contexto de otras cuestiones prejudiciales¹³ en las que el Tribunal ha sostenido sistemáticamente que «la Directiva lleva a cabo una armonización completa de dichas reglas a escala comunitaria. Por tanto, [...] los Estados miembros no pueden adoptar medidas más restrictivas que las definidas en la Directiva, ni siquiera para garantizar un grado más elevado de protección de los consumidores».

El componente de armonización plena ha resultado ser el más problemático en la aplicación de la Directiva. La cláusula del mercado interior ha requerido una adaptación sustancial de los ordenamientos jurídicos nacionales a las disposiciones de la Directiva. En particular, los Estados miembros tuvieron que hacer un examen exhaustivo de su legislación nacional y derogar las disposiciones que eran incompatibles con la Directiva. Esas disposiciones tenían principalmente por objeto la prohibición de prácticas comerciales específicas no incluidas en el anexo I de la Directiva (la «lista negra» de prácticas prohibidas en toda circunstancia), especialmente en materia de promoción de ventas.

La cláusula del mercado interior ha redundado en una importante simplificación de las normas en materia de publicidad engañosa y las prácticas comerciales desleales en las transacciones entre empresas y consumidores en el conjunto de la UE, mediante la sustitución de los 27 regímenes nacionales por un conjunto de normas, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de protección de los consumidores. Era esencial superar los obstáculos jurídicos específicos derivados de la regulación fragmentaria de las prácticas comerciales desleales, fuente de costes, complejidad e inseguridad jurídica tanto para las empresas como para los consumidores.

2.4. Excepciones

El artículo 3, apartado 9, de la Directiva prevé una limitación importante de la armonización plena de la DPCD al afirmar que «Por lo que respecta a los «servicios financieros» [...] y a los bienes inmuebles, los Estados miembros podrán imponer requisitos más exigentes o más restrictivos que los previstos en la presente Directiva en el ámbito objeto de la aproximación que ésta realiza». Así pues, estos dos sectores son objeto de una armonización mínima. Como explica el considerando 9, «los servicios financieros y los bienes inmuebles, por su complejidad y por la importancia de los riesgos que conllevan, exigen unos requisitos detallados que incluyen obligaciones positivas para los comerciantes». Por lo tanto, en estos sectores, los Estados miembros pueden imponer normas que vayan más allá de las disposiciones de la Directiva, siempre que sean conformes a la legislación de la UE.

Como se explica a continuación, la consulta puso de manifiesto que no hay razón para suprimir esta limitación, ni a los servicios financieros ni a los bienes inmuebles.

¹³ Asuntos acumulados C-261/07 y C-299/07 *VTB-VAB NV contra Total Belgium* y *Galatea BVBA contra Sanoma Magazines Belgium NV*, 23 de abril de 2009; C-304/08 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs EV contra Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*, 14 de enero de 2010; C-288/10 *Wamo BVBA contra JBC NV y Modemakers Fashion NV*, auto de 30 de junio de 2011; C-126/11 *Inno NV contra Unizo y otros*, auto de 15 de diciembre de 2011.

Una segunda excepción temporal al principio de armonización plena atañe a las disposiciones nacionales que aplican Directivas que contienen cláusulas de armonización mínima. De conformidad con el artículo 3, apartado 5, durante un período de seis años a partir del 12 de junio de 2013, los Estados miembros podrán seguir aplicando disposiciones nacionales¹⁴ que sean más restrictivas o prescriptivas que la propia Directiva y aplicar cláusulas de armonización mínima incluidas en otros actos legislativos de la UE¹⁵.

El artículo 3, apartado 6, dispone que los Estados miembros notificarán sin demora a la Comisión cualesquiera disposiciones nacionales que apliquen al amparo de lo dispuesto en el apartado 5 del mismo artículo.

Solo cinco Estados miembros afirman haber mantenido normas en virtud del artículo 3, apartado 5¹⁶. Un Estado miembro¹⁷, por ejemplo, ha notificado disposiciones relativas a la publicidad televisiva para la protección de los menores, en aplicación de la Directiva sobre servicios de comunicación audiovisual¹⁸. Otro Estado miembro ha omitido notificar una medida restrictiva sobre venta a domicilio¹⁹. La reticencia a derogar determinadas medidas nacionales (antes del 12 de junio de 2013) puede explicar por qué tan pocos Estados miembros han hecho uso hasta ahora del artículo 3, apartado 5.

La Comisión considera que esta excepción no debe ampliarse. Si bien algunos Estados miembros han señalado la necesidad de dicha extensión, se puede atender a la necesidad de aplicar determinadas normas a nivel nacional mediante otra legislación de la UE.

2.5. Relación entre la Directiva sobre prácticas comerciales desleales y la legislación sectorial de la UE

La Directiva es la ley general reguladora de las prácticas comerciales desleales en las transacciones entre empresas y consumidores. Abarca todas las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, salvo disposición explícita en contrario, como es el caso de las condiciones de establecimiento o los regímenes de autorización (véase el apartado 8 del artículo 3). En caso de conflicto entre la legislación sectorial y las disposiciones generales de

¹⁴ En el ámbito armonizado por la Directiva.

¹⁵ Ejemplos de directivas que contienen cláusulas de armonización mínima en el ámbito armonizado por la Directiva 2005/29/CE son los siguientes: Directiva 98/6/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores; Directiva 97/7/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia; Directiva 85/577/CEE referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; Directiva 94/47/CE 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, y Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

¹⁶ Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Letonia y Suecia.

¹⁷ El 10 de marzo de 2008, Dinamarca notificó las disposiciones relativas a la publicidad televisiva del artículo 21 de la Ley nº 1368, de 15 de diciembre de 2005, relativa a la publicidad y el patrocinio en radio y televisión. Estas disposiciones, relativas, entre otras cosas, a las características del producto publicitado, el precio y el nivel de cualificación necesario para utilizar el producto, están firmemente arraigadas en el Derecho danés, prestan especial atención a la protección de los menores y aplican la Directiva «Televisión sin fronteras» (Directiva del Consejo 89/552/CEE, en la actualidad Directiva 2010/13/UE sobre servicios de comunicación audiovisual).

¹⁸ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

¹⁹ Bélgica no ha notificado sus normas nacionales que prohíben la venta a domicilio de productos de valor superior a 250 euros. La compatibilidad de tales medidas será evaluada por el TJUE en el contexto de un asunto pendiente contra Bélgica.

la Directiva, las disposiciones correspondientes de la *lex specialis* tendrán primacía²⁰. A menudo, este conflicto se produce porque la *lex specialis* contiene obligaciones de información precontractual más detalladas, o normas más estrictas en materia de presentación de la información a los consumidores (véase el considerando 10 de la Directiva). No obstante, la existencia de normas específicas de la UE en un determinado sector no excluye la aplicación de la Directiva: en estos casos, y en relación con todos los aspectos no regulados por la *lex specialis*, la DPCD complementa esas disposiciones sectoriales y cubre las lagunas en la protección de los consumidores contra las prácticas comerciales desleales²¹.

2.6. Seguimiento de la transposición

El presente análisis apunta a inexactitudes en varios Estados miembros relativas, en algunos casos, a conceptos clave de la Directiva. A este respecto, los servicios de la Comisión han llevado a cabo un amplio control de la transposición y mantienen actualmente un diálogo estructurado con los Estados miembros interesados.

3. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

3.1. Aplicación uniforme

3.1.1. Papel y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la hora de garantizar que la legislación de la UE se interprete y se aplique de la misma forma en todos los Estados miembros ha sido esencial en relación con la DPCD. Sus sentencias han demostrado ser extremadamente útiles para aclarar cuestiones generales referentes a la relación entre la Directiva y la legislación nacional, así como otras cuestiones más específicas relativas a la interpretación de algunas de sus disposiciones sustantivas. La Comisión, por su parte, actúa como *amicus curiae* en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Desde 2009, el TJUE ha fallado sobre varias cuestiones prejudiciales, confirmando, en particular, el carácter de armonización plena de la Directiva y el hecho de que los Estados miembros no pueden mantener normas nacionales que vayan más allá de sus disposiciones.

En este contexto, el Tribunal ha establecido que las siguientes disposiciones nacionales son incompatibles con la Directiva:

- Prohibición general de las ofertas conjuntas:

- Asuntos acumulados C-261/07 y C-299/07 (*Total Belgium*, 23 de abril de 2009), relativos a una empresa de distribución de carburante que ofrecía servicios de

²⁰ El artículo 3, apartado 4, de la Directiva aclara que «en caso de conflicto entre las disposiciones de la presente Directiva y otras normas comunitarias que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, estas últimas prevalecerán y serán aplicables a esos aspectos concretos».

²¹ Véase el documento de orientación, pp. 20-21. Por ejemplo, el Reglamento de servicios aéreos (Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad) contiene disposiciones específicas sobre la información en materia de precios que debe ponerse a disposición del público en general. De conformidad con el artículo 23 del Reglamento, además del precio final, que deberá incluir todos los impuestos aplicables y los cánones, recargos y derechos, las compañías aéreas deben proporcionar también un desglose del precio final. Por lo tanto, en lo que se refiere a la información precontractual sobre los precios de las tarifas aéreas, estas disposiciones más específicas son de aplicación. Las disposiciones de la Directiva entran en juego para prohibir las prácticas comerciales que pueden inducir a error al consumidor medio (como la publicidad «señuelo» y la comercialización de tarifas aéreas) y las prácticas que constituyen una conducta agresiva (como los obstáculos no contractuales onerosos y desproporcionados impuestos a los consumidores que desean ejercer el derecho contractual a resolver un contrato).

asistencia gratuita con cada compra de carburante y a una empresa que había publicado una revista que incluía un bono de promoción para una tienda de lencería.

- Asunto C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 de marzo de 2010), relativo a una empresa de telecomunicaciones que había supeditado la celebración de un contrato de prestación de acceso a internet de alta velocidad a la celebración de un contrato de servicios telefónicos.

- Prohibición general de las prácticas comerciales en las que la participación de los consumidores en un concurso o lotería está supeditada a la adquisición de bienes o servicios:

- Asunto C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 de enero de 2010), relativo a una campaña de promoción lanzada por una empresa en la que se invitaba a los consumidores a adquirir productos para conseguir un número determinado de puntos que les daba derecho a participar en los sorteos de lotería nacional.

- Prohibición general de las ventas con primas, que no solo está destinada a proteger a los consumidores sino que persigue también otros objetivos:

- Asunto C-540/08 (*Mediaprint*, 9 de noviembre de 2010), relativo a un diario que había organizado un concurso en el que los consumidores podían participar mediante un cupón que aparecía en el diario. En este caso, el Gobierno austriaco alegó que la disposición nacional no entraba en el ámbito de aplicación de la Directiva, ya que su principal objetivo era mantener el pluralismo de la prensa en Austria.

- Prohibición general de los anuncios de reducción de precios en el período anterior a las ventas, en la medida en que la disposición en cuestión tiene por objeto proteger los intereses económicos de los consumidores:

- Asunto C-288/10 (*Wamo*, 30 de junio de 2011), relativo a una empresa que había enviado una invitación a algunos de sus clientes a una venta privada dos semanas antes del período de ventas.
- Asunto C-126/11 (*Inno*, 15 de diciembre de 2011), relativo a una empresa que había ofrecido una tarjeta de fidelidad que permitía a sus clientes beneficiarse de varias acciones de promoción, incluidas reducciones de precios durante el período de preventa. Cabe señalar que, en este caso, el Tribunal consideró que una norma nacional no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva cuando su único objetivo, como sostiene el órgano jurisdiccional remitente, es la protección de la competencia²².

- Prohibición de anunciar una «liquidación total» sin la autorización previa de la autoridad administrativa local competente:

- Asunto C-206/11 (*Köck*, 17 de enero de 2013), relativo a un comerciante establecido en Austria que anunció en un periódico la «liquidación total» de los productos de su establecimiento sin haber solicitado una autorización administrativa tal como exige la legislación nacional. El TJUE falló que una práctica comercial no incluida en el anexo I de la Directiva no puede ser prohibida por el único motivo de que no haya sido objeto de una autorización previa por parte de la autoridad administrativa

²² «[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n'est pas susceptible de relever du champ d'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à régler les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs» (asunto C-126/11, *Inno*, punto 29).

competente, sin una evaluación de la deslealtad de la práctica en cuestión con respecto a los criterios establecidos en los artículos 5 a 9 de la DPCD.

En el asunto C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 de mayo de 2011), el TJUE aclaró el concepto de «invitación a comprar», tal como se define en el artículo 2, letra i), de la Directiva. Considera, por ejemplo, que una invitación a comprar se da en cuanto hay una presentación visual del producto y su precio, sin que exista un «mecanismo» real de compra inmediatamente disponible. El TJUE también sostuvo que la Directiva no excluye la utilización de los precios de entrada, a condición de que la información proporcionada satisfaga los requisitos de la Directiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso real. El asunto se refería a una agencia de viajes que vende productos vacacionales, que había publicado una comunicación comercial en un diario con información muy limitada sobre el viaje publicitado. En este caso, el TJUE siguió el planteamiento de los servicios de la Comisión en el documento de orientación, que aboga por una interpretación extensiva del concepto de invitación a comprar²³.

En el asunto C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 de octubre de 2012), el TJUE aclaró que una disposición nacional que no tiene como objetivo la protección de los consumidores no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva. Este asunto se refería a la conformidad con la Directiva de una disposición belga que prohíbe a un comerciante abrir su establecimiento siete días a la semana, requiriéndole la elección de un día de cierre semanal. El TJUE consideró que dicha disposición únicamente tiene por objeto proteger los intereses de los trabajadores y empleados en el sector de la distribución y no se propone proteger a los consumidores.

En el asunto C-428/11 (*Purely Creative e.a.*, 18 de octubre de 2012), se pidió por primera vez al TJUE que interpretara una norma del anexo I de la Directiva, en particular el punto 31, que impide a los comerciantes ofrecer a los consumidores la impresión de que ya han ganado un premio, cuando la obtención de tal premio está sujeta a la obligación de efectuar un pago o incurrir en un gasto. En Inglaterra, varias empresas habían distribuido cartas y encartes publicitarios, incluidos cupones que aparecían en periódicos y revistas, informando a los beneficiarios de que habían ganado un premio. Para obtener este premio, el ganador se veía obligado a llamar a un número de teléfono de tarificación incrementada, enviar un mensaje de texto o solicitarlo por correo. El TJUE consideró que estas prácticas están prohibidas incluso cuando el coste impuesto a los consumidores es mínimo (como en el caso de un sello) en comparación con el valor del premio, e independientemente de si el pago de estos costes genera un beneficio para el comerciante.

Tres peticiones más de decisión prejudicial están actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia:

- asunto C-435/11 (*CHS Tour Services*), relativo a la interpretación del artículo 5 de la Directiva, en particular si la DPCD requiere un examen independiente de los requisitos de la diligencia profesional (establecidos en el artículo 5, apartado 2, letra a), de la Directiva) al evaluar un caso real de acciones u omisiones engañosas;
- asunto C-265/12 (*Citroën BeLux NV*), relativo a la conformidad con la Directiva (en particular, su artículo 3, apartado 9), de una disposición belga que impide a los comerciantes hacer ofertas conjuntas cuando al menos uno de sus componentes es un servicio financiero;
- asunto C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*), en el que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la DPCD requiere, para establecer una

²³ Véase además la sección 3.3.4 sobre la invitación a comprar y los requisitos de información sobre precios.

infracción, además de la conducta engañosa, una evaluación separada de la distorsión sustancial del comportamiento económico de los consumidores.

3.1.2. *Iniciativas adoptadas por la Comisión*

La Comisión ha adoptado medidas, desde el principio del proceso de transposición, a fin de ayudar a las autoridades y los tribunales nacionales a lograr una aplicación uniforme y coherente de la Directiva. Se trata de un objetivo particularmente difícil en un ámbito que se caracteriza por las considerables diferencias entre las políticas, estilos y técnicas nacionales de aplicación de la legislación.

3.1.3. *La orientación sobre la DPCD*

En diciembre de 2009, los servicios de la Comisión publicaron un documento de orientación sobre la aplicación de la Directiva²⁴ para fomentar un entendimiento común y la convergencia de prácticas. Este documento, disponible en 22 lenguas oficiales de la UE, ha permitido aclarar algunos conceptos clave y disposiciones consideradas problemáticas. Incluye ejemplos prácticos que demuestran el modo en que la Directiva funciona. A pesar de que este documento no tiene valor jurídico oficial (carácter vinculante), ha sido ampliamente utilizado, también en el contexto de los procedimientos ante el TJUE²⁵, así como por los órganos jurisdiccionales y las autoridades nacionales en su evaluación de casos individuales. Estas orientaciones se concibieron como un documento evolutivo que debe actualizarse regularmente según progresa el conocimiento de las prácticas comerciales desleales.

3.1.4. *La base de datos jurídica sobre la DPCD*

En julio de 2011, la Comisión puso en marcha una base de datos jurídica en línea sobre la DPCD (la «base de datos DPCD»)²⁶. El desarrollo de esta base de datos se inició en 2008, junto con las orientaciones, a fin de ayudar a la aplicación uniforme y al adecuado y efectivo cumplimiento de la Directiva.

La base de datos jurídica es muy completa y permite al público acceder de una manera sencilla a la legislación y jurisprudencia de los Estados miembros relativas a la Directiva, así como a otros documentos útiles, como trabajos académicos en la materia. Contiene actualmente unos 330 artículos jurídicos, 400 asuntos²⁷ y otros 25 elementos (como estudios o directrices adoptadas por las autoridades nacionales competentes). La información incluida en la base de datos está organizada en secciones y puede filtrarse por referencia a los artículos específicos de la Directiva, palabras clave, jurisprudencia y doctrina jurídica. Todas las secciones están interrelacionadas y también permiten comparaciones entre Estados miembros.

²⁴ Orientaciones para el desarrollo/aplicación de la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales (SEC (2009) 1666), documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 3 de diciembre de 2009: http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General en el asunto C-122/10 *Konsumentombudsmannen KO contra Ving Sverige AB*, apartados 30 y 40 y nota a pie de página n° 13.

²⁶ Véase <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Esta base de datos tiene su fundamento en la Decisión n° 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013), Acción 9: Asesoramiento jurídico y técnico, incluidos estudios, relativos al seguimiento y la evaluación de la transposición, aplicación y cumplimiento de la legislación sobre protección de los consumidores por los Estados miembros, en particular la Directiva 2005/29/CE. Se incluye aquí también la creación y el mantenimiento de bases de datos de acceso fácil y público sobre la transposición y la aplicación de la legislación comunitaria de protección de los consumidores.

²⁷ Actualmente la base de datos contiene (en mayo de 2012) resúmenes de 158 decisiones administrativas y 202 resoluciones judiciales (incluidas 63 sentencias de Tribunales Supremos nacionales).

Las secciones nacionales siempre incluyen una presentación general del sistema nacional de aplicación legislativa.

La Comisión sigue trabajando en el desarrollo de la base de datos DPCD, que debe actualizarse periódicamente con nueva jurisprudencia, artículos jurídicos y otros materiales. La idea es, en última instancia, crear una nueva base de datos sobre el Derecho de los consumidores mediante la fusión de la base de datos DPCD con la base de datos del compendio de Derecho de la UE en materia de consumo²⁸. Los servicios de la Comisión están evaluando actualmente las opciones disponibles para garantizar un vínculo eficaz entre la base de datos DPCD y el Portal e-Justicia²⁹.

3.2. **Ámbito de aplicación de la Directiva**

La Directiva tiene un ámbito de aplicación muy amplio, como establece la definición de prácticas comerciales entre empresas y consumidores en su artículo 2, letra d): «todo acto, omisión, conducta o manifestación, o comunicación comercial, incluidas la publicidad y la comercialización, procedente de un comerciante y directamente relacionado con la promoción, la venta o el suministro de un producto a los consumidores». El producto se describe como «cualquier bien o servicio, incluidos los bienes inmuebles, así como los derechos y obligaciones»³⁰. La Directiva se aplica a la práctica totalidad de las transacciones entre empresas y consumidores («B2C») y en todos los sectores. Además, no solo se aplica en las etapas de publicidad o comercialización de una transacción, sino también «...durante y después de una transacción comercial en relación con un producto»³¹. Sin embargo, se refiere únicamente a la protección de los intereses económicos de los consumidores en relación con las medidas que estén destinadas a o resulten en la calificación de una práctica comercial como desleal, con exclusión de otros intereses como la salud y la seguridad o el medio ambiente. Los Estados miembros siguen teniendo libertad para ampliar el alcance de la DCPD o para regular, de conformidad con otros actos legislativos de la UE, otros tipos de relaciones. También gozan de libertad para determinar la incidencia de las prácticas desleales en la validez, la formación o los efectos de los contratos, dado que la DCPD no armoniza el Derecho contractual³².

3.2.1. *Necesidad de extender el ámbito de aplicación de la Directiva más allá de las transacciones entre empresas y consumidores*

La extensión del ámbito de aplicación de la Directiva más allá de las transacciones entre empresas y consumidores («B2C») se ha planteado principalmente en relación con tres tipos de situaciones. Están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva las transacciones entre empresas («B2B»), entre consumidores («C2C») o cuando los consumidores venden o suministran un producto a un comerciante («C2B»). Si bien los Estados miembros siguen teniendo libertad para regular estas relaciones, la mayoría de ellos han optado por aplicar la DCPD manteniendo su ámbito de aplicación inicial.

Transacciones entre empresas

Solo cuatro Estados miembros aplican actualmente la DPCD, con alguna adaptaciones, también a las relaciones entre empresas³³. La extensión, a escala de la UE, del ámbito de

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

³⁰ Véase el artículo 2, letra c), de la Directiva.

³¹ Véase el artículo 3, apartado 1, de la Directiva.

³² Véase el artículo 3, apartado 2, de la Directiva.

³³ Se trata de Alemania, Austria, Francia y Suecia. No obstante, en Alemania solo se aplica a las relaciones entre empresas el anexo I de la Directiva («la lista negra»), mientras que en Francia se aplican exclusivamente el artículo 6 y el anexo I (la parte sobre prácticas engañosas).

aplicación de la DPCD a las relaciones entre empresas ha sido sugerida en el pasado por algunas partes interesadas, principalmente con vistas a solucionar el problema de las prácticas engañosas de empresas de directorios profesionales que afectan principalmente a las pequeñas empresas y los profesionales autónomos. Estas prácticas están prohibidas por la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa («la DPEC»). En su reciente Comunicación sobre el funcionamiento global de la DPEC, la Comisión llegó a la conclusión de que deben reforzarse los medios de aplicación transfronteriza de la normativa y el actual marco jurídico revisado a fin de combatir mejor este tipo de prácticas³⁴.

Relaciones entre consumidores y empresas

Las autoridades nacionales de aplicación³⁵ han señalado casos en los que los consumidores fueron víctimas de prácticas comerciales desleales al vender productos a comerciantes. Se han señalado casos en los que, por ejemplo, los consumidores vendieron antigüedades y joyas (especialmente oro) a comerciantes y fueron engañados por las observaciones de éstos en relación con las características o el valor de los productos. Solamente algunos Estados miembros³⁶ desean ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva, mientras que el resto no apoya la ampliación. Un Estado miembro³⁷, que aplica la Directiva manteniendo su ámbito de aplicación inicial, ha sugerido una interpretación extensiva de la Directiva³⁸ en lugar de proceder a un cambio normativo a nivel de la UE.

Relaciones entre consumidores

El rápido desarrollo de las plataformas de internet ha planteado la cuestión de si debe reforzarse la protección en las relaciones entre consumidores. La experiencia en la aplicación de la Directiva pone de manifiesto que el principal problema está, en realidad, causado por los comerciantes que se hacen pasar por consumidores y ocultan su auténtica identidad o intención comercial. Tales prácticas ya están prohibidas por la Directiva que, en su anexo I, punto 22, prohíbe la práctica de «Afirmar de forma fraudulenta o crear la impresión falsa de que un comerciante no actúa a los fines propios de su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, o presentarse de forma fraudulenta como un consumidor»³⁹. La prevención de tales prácticas es, por tanto, más una cuestión de aplicación que una laguna de la DPCD.

En conclusión, los resultados de la consulta indican que la gran mayoría de los Estados miembros y partes interesadas⁴⁰ no apoyan la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva, ya se trate de transacciones entre empresas, entre consumidores y empresas o entre consumidores. La Comisión considera que en la actualidad no ha lugar dicha extensión. El

³⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre «Proteger a las empresas contra las prácticas comerciales engañosas y garantizar una aplicación efectiva», revisión de la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, de 27 noviembre de 2012 [COM (2012) 702 final].

³⁵ La *Office of Fair Trading* en el Reino Unido.

³⁶ Estonia, Irlanda, Letonia y Rumanía.

³⁷ El Reino Unido.

³⁸ Por ejemplo, mediante una clarificación en el documento de orientación de los servicios de la Comisión.

³⁹ Véase también el artículo 6, apartado 1, letras c) y f), de la Directiva.

⁴⁰ Algunos Estados miembros (por ejemplo, Italia y Francia) y partes interesadas han declarado que estarían a favor de una extensión solo para solucionar problemas muy específicos, como las prácticas engañosas de las empresas de directorios profesionales. Rumanía considera que la extensión del ámbito de aplicación de la DPCD a las transacciones entre empresas redundaría en un enfoque más coherente de las prácticas comerciales dirigidas tanto a las empresas como a los consumidores. Los Países Bajos desean extender el ámbito de aplicación de la DPCD en la medida necesaria para proteger a las empresas ante el problema de las «facturas falsas». Alemania, Austria y Suecia, que ya aplican plenamente las disposiciones de la Directiva también a las transacciones entre empresas, querrían que las empresas disfrutaran del mismo nivel de protección que los consumidores en toda la UE.

problema específico de las transacciones entre empresas causado por las prácticas engañosas de empresas de directorios profesionales se abordará en la revisión en curso de la DPEC, y los Estados miembros son libres de regular los otros tipos de relaciones para resolver las especificidades y necesidades nacionales.

3.2.2. Promociones de ventas

La cuestión de las promociones de ventas empezó a debatirse⁴¹ después de que la propuesta de la Comisión de un Reglamento relativo a las promociones de ventas⁴² fuera retirada en 2006 por falta de acuerdo entre los Estados miembros. La propuesta incluía una serie de requisitos de información, destinados a garantizar que las comunicaciones comerciales relativas a las promociones de ventas sean transparentes y que los beneficiarios puedan obtener toda la información pertinente que en ellas se anuncia.

La DPCD proporciona protección contra las prácticas desleales en el ámbito de la promoción de ventas. El artículo 6, apartado 1, letra d), prohíbe a los comerciantes inducir a error a los consumidores sobre «el precio o su modo de fijación, o la existencia de una ventaja específica con respecto al precio». Las prohibiciones establecidas en el anexo I se refieren a prácticas promocionales específicas como la publicidad señuelo (punto 5), las ofertas especiales (punto 7), las promociones con premio (punto 19), los concursos (punto 31), y el uso de la palabra «gratuito» (punto 20).

En el asunto «Total Belgium»⁴³, el TJUE confirmó en particular que, debido a la plena armonización de la Directiva, los Estados miembros no pueden mantener normas nacionales sobre las promociones de ventas que vayan más allá de las disposiciones de la Directiva.

Algunos Estados miembros y partes interesadas han alegado que la derogación repentina de determinadas normas nacionales sobre las promociones de ventas puede afectar negativamente a la protección de los consumidores contra las ventas promocionales engañosas a nivel nacional⁴⁴. Consideran que algunas de las normas nacionales vigentes, más estrictas (como las que se refieren a un «precio de referencia» para calcular si un determinado descuento anunciado es cierto o no), son de gran valor para los consumidores y las autoridades de aplicación, aunque hoy sean jurídicamente incompatibles con la Directiva⁴⁵.

Las respuestas a la consulta ponen de manifiesto que algunos Estados miembros y partes interesadas están a favor de cambios legislativos en este ámbito, ya se trate de nuevas normas⁴⁶ o de la exclusión de las promociones de ventas del ámbito de la DPCD⁴⁷. El resto de los Estados miembros rechaza explícitamente la posibilidad de nuevas normas en este ámbito,

⁴¹ Véase, por ejemplo, las preguntas parlamentarias E-5539/08, E-010017/2010 y E-1704/2011.

⁴² COM (2001) 546 final, 2.10.2001; propuesta modificada COM (2002) 585 final, 25.10.2002.

⁴³ Véase también C-304/08 *Plus Warenhandelsgesellschaft* (cuestión prejudicial, Alemania), 14 de enero de 2010; C-540/08 *Mediaprint Zeitungs* (cuestión prejudicial – Austria), 9 de noviembre de 2010; C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (cuestión prejudicial – Polonia), 11 de marzo de 2010.

⁴⁴ Algunas autoridades de aplicación nacionales consideran que la ausencia de normas detalladas crearía inseguridad jurídica y harían demasiado gravosa e ineficaz la aplicación (con arreglo a la DPCD, debe demostrarse en cada caso que una venta promocional es engañosa).

⁴⁵ Seis Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda y Letonia) ya han modificado su legislación (parcialmente) en materia de promociones de ventas para atenerse a la Directiva y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Actualmente, trece Estados miembros siguen aplicando normas más restrictivas que la DPCD, ya sea en lo que se refiere a las reducciones de precios (Bélgica, Bulgaria, España, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Polonia y Portugal) o a las loterías comerciales (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia y Luxemburgo). En Islandia y Noruega existen normas similares.

⁴⁶ Alemania, España, Francia, Irlanda y Letonia.

⁴⁷ Bélgica, Dinamarca y España (y Noruega).

mientras que algunos otros⁴⁸ agradecerían una mayor orientación de la Comisión en la materia. Del resto de partes interesadas, solo dos representantes empresariales⁴⁹. La Oficina Europeo de Uniones de Consumidores (BEUC), una organización nacional de consumidores⁵⁰ y un Centro Europeo del Consumidor⁵¹ demandan nuevas normas y subrayan que la falta de normas detalladas genera inseguridad jurídica, mientras que la Cámara de Comercio de Dinamarca apoya la exclusión de las promociones de ventas del ámbito de aplicación de la Directiva a fin de conceder a los Estados miembros un margen de maniobra nacional más amplio.

La Comisión cree que la mayoría de las preocupaciones formuladas por los Estados miembros y las partes interesadas pueden solucionarse con medidas destinadas a aumentar la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la Directiva en este ámbito. El desarrollo ulterior del documento de orientación puede ser una manera de alcanzar este objetivo.

No obstante, la Comisión seguirá supervisando estrechamente la aplicación de la Directiva en este ámbito y considerará la adopción de medidas legislativas en el futuro si ello fuera necesario.

3.3. Disposiciones sustantivas de la Directiva

Esta parte del informe ofrece un resumen de las principales disposiciones de la Directiva (en particular los artículos 5 a 9 y el anexo I) y de los principales problemas de su aplicación en los Estados miembros.

3.3.1. Concepto de diligencia profesional

El artículo 5, apartado 2, es la «cláusula general» de la DPCD, que prohíbe en general las prácticas comerciales desleales. Dispone dos criterios acumulativos para evaluar si una práctica comercial debe considerarse desleal, a saber:

- es contraria a los requisitos de la diligencia profesional,
- y distorsiona o puede distorsionar de manera sustancial el comportamiento económico del consumidor medio.

La diligencia profesional se define como «el nivel de competencia y cuidado especiales que cabe razonablemente esperar del comerciante en sus relaciones con los consumidores, acorde con las prácticas honradas del mercado o con el principio general de buena fe en el ámbito de actividad del comerciante». Este concepto integra principios que ya estaban arraigados en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, tales como las «prácticas honradas del mercado» y la «buena fe», otorgándose una importancia adicional a los valores normativos específicamente aplicables en un ámbito concreto de actividad empresarial.

El concepto de la diligencia profesional ha sido correctamente transpuesto en la mayoría de los Estados miembros. Parece que algunos Estados miembros, por el contrario, han conservado los conceptos de «buena práctica» o «buena práctica de mercado»⁵². A este respecto, la Comisión está actualmente en contacto con los Estados miembros interesados con el fin de asegurarse de que estos conceptos no conducen a una interpretación más restrictiva de lo que requiere la DPCD.

⁴⁸ Bulgaria, Eslovaquia, Países Bajos, Polonia, y Reino Unido.

⁴⁹ La *European Brands Association* y la Cámara Federal del Trabajo de Austria.

⁵⁰ CLCV: *Consommation Logement Cadre de Vie*, Francia.

⁵¹ El Centro Europeo del Consumidor irlandés.

⁵² Por ejemplo, Polonia, Dinamarca y Suecia.

Una cuestión planteada por algunas autoridades nacionales de aplicación era si, con el fin de sancionar a un comerciante por infracción de los artículos 6 a 9 de la DPCD, tiene que demostrarse que su comportamiento incumple la obligación de «diligencia profesional». La Comisión considera que no es necesario y que la obligación de diligencia profesional se incumple automáticamente en caso de acción u omisión engañosa o de prácticas agresivas. Por el contrario, el artículo 5 podrá aplicarse de forma independiente, como «red de seguridad», para asegurarse de que toda práctica desleal no cubierta por las restantes disposiciones de la Directiva puede ser sancionada⁵³.

A raíz de una petición de decisión prejudicial reciente⁵⁴, se espera el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de si es necesario un examen independiente de la obligación de diligencia profesional al evaluar las prácticas comerciales desleales (DPCD, artículos 6 a 9).

3.3.2. *Protección de los consumidores vulnerables*

El artículo 5, apartado 3, dispone una protección específica de los consumidores especialmente vulnerables debido a una dolencia física o un trastorno mental, o por su edad o su credulidad, si la práctica comercial en cuestión afecta a su comportamiento económico en un sentido que el comerciante pueda razonablemente prever.

Una categoría específica de consumidores vulnerables, los niños, se beneficia de una protección adicional en virtud del anexo I, que prohíbe específicamente en su punto 28 la práctica de «incluir en una publicidad una exhortación directa a los niños para que compren o convengan a sus padres u otros adultos de que les compren los productos anunciados».

Las respuestas a la consulta no han puesto de relieve problemas importantes en relación con los consumidores vulnerables. El Reino Unido no pide una revisión, pero declara que, si la Directiva debiera revisarse, podría convenir añadir disposiciones para proteger también específicamente a las personas mayores contra determinadas prácticas agresivas. Dinamarca señala la existencia de prácticas agresivas frecuentes dirigidas a los niños en el ámbito de los juegos en línea. Solo dos Estados miembros apoyan nuevas normas para mejorar la protección contractual de los niños, una cuestión que no pueden ser regulada por la DPCD⁵⁵.

La experiencia y los datos recogidos muestran que deben realizarse más esfuerzos para reforzar la aplicación de la DPCD en relación con los consumidores vulnerables, como las personas mayores, los niños y adolescentes y las demás categorías de ciudadanos que se encuentran en una situación de debilidad⁵⁶.

El «barrido»⁵⁷ llevado a cabo en 2008 por las autoridades nacionales de aplicación en el marco del Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores

⁵³ Un ejemplo es el caso en el que una autoridad nacional de aplicación consideró que la práctica de interrumpir el suministro de agua sin comunicación previa incumplía la obligación de diligencia profesional. La autoridad de aplicación entendió que, dada la importancia del servicio de suministro de agua, debía esperar del comerciante un nivel superior de diligencia profesional, y que debería haber adoptado medidas específicas antes de interrumpir el suministro de agua. Autoridad italiana de defensa de la competencia (AGCM), Decisión de 12 de marzo de 2009, PS 166 – *ACEA Distacco fornitura d'acqua*.

⁵⁴ C 435/11 *CHS Tour Services*.

⁵⁵ Dinamarca y los Países Bajos hacen referencia a reforzar la protección de los consumidores vulnerables a través de la regulación, pero sin proponer soluciones y opciones específicas.

⁵⁶ Como se indica en la Agenda del Consumidor Europeo, se debe velar por que los consumidores vulnerables estén protegidos contra los riesgos derivados de los efectos de la crisis económica, el envejecimiento de la población y la creciente complejidad de los mercados digitales, junto con las dificultades que algunos consumidores pueden encontrar en el dominio de un entorno digital.

⁵⁷ Véase el apartado 4 del presente informe sobre la aplicación.

(«CPC») puso de manifiesto, por ejemplo, que más de la mitad de los sitios web investigados estaban dirigidos específicamente a niños y adolescentes. Tras 18 meses de investigación a nivel nacional, el 70 % de los sitios web se corrigieron o cerraron. El resultado de la primera fase del barrido de contenidos digitales en 2012 reveló que los menores siguen siendo el blanco de sitios web que no parecen cumplir las normas de protección de los consumidores, y que con frecuencia les inducen a adquirir artículos relacionados con juegos supuestamente gratuitos⁵⁸.

3.3.3. Artículo 6 sobre las acciones engañosas

De conformidad con el artículo 6 de la Directiva, una acción engañosa se produce cuando una práctica induce a error por la información que contiene o por su presentación engañosa, y hace o puede hacer tomar al consumidor medio una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado. Esta disposición, junto con el artículo 7 sobre las omisiones engañosas, es la más frecuentemente utilizada con fines de aplicación nacional.

Las respuestas a la consulta ponen de manifiesto que los Estados miembros no han encontrado hasta ahora problemas específicos en la aplicación del artículo 6. Las prácticas mencionadas con mayor frecuencia por los participantes en la consulta son la información no veraz sobre las principales características o sobre el precio del producto o servicio ofrecido en venta en los ámbitos de los servicios de telecomunicaciones y de internet (por ejemplo, velocidad de la banda ancha), los servicios financieros (por ejemplo, crédito al consumo, seguros de vida), el turismo (por ejemplo, servicios de alojamiento con comisiones de tarjetas de crédito para los hoteles, multipropiedad en régimen de tiempo compartido y productos afines), el transporte aéreo y el comercio electrónico.

Un ejemplo reciente de la aplicación del artículo 6, apartado 1, letra g) (que prohíbe a los comerciantes inducir a error a los consumidores acerca de sus derechos establecidos en otra legislación) es particularmente interesante puesto que se trataba de una práctica con impacto en el conjunto de la UE. Un operador principal del mercado de dispositivos electrónicos fue sancionado por una autoridad nacional por ofrecer a los consumidores una garantía comercial de pago que incluía servicios a los que tienen ya derecho gratuitamente por ley⁵⁹.

La protección prevista en el artículo 6 es muy amplia y ha sido invocada por ejemplo, incluso para cuestiones políticas delicadas relativas al comercio, como en el caso de los productos importados de territorios cuya soberanía nacional es litigiosa y con los que existe un riesgo de

⁵⁸ El «barrido» realizado en 2008 se centró en los sitios web de venta de tonos de llamada, fondos de pantalla y otros servicios de telefonía móvil. En 301 de los más de 500 sitios web inspeccionados durante ese ejercicio se constataron infracciones graves del Derecho de consumo de la UE. Más de la mitad de esos sitios web estaban específicamente dirigidos a niños y adolescentes. Los tres principales problemas señalados fueron los siguientes: tarificación imprecisa, falta de información completa y publicidad engañosa (en particular, la publicidad no veraz sobre tonos anunciados como «gratuitos» cuando el consumidor suscribe de hecho un abono de pago). Véase http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm para los resultados de la primera fase del barrido de contenidos digitales.

⁵⁹ Decisión de la autoridad italiana de defensa de la competencia (AGCM) – PS7256 *Comet-Apple Prodotti in Garanzia*, Provvedimento n° 23193, 27 de diciembre de 2011. La empresa investigada ofreció una garantía comercial que incluía servicios a los que los consumidores tenían ya derecho en virtud de la 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 (es decir, dos años de garantía legal respecto al vendedor por falta de conformidad). La Comisión ha apoyado los esfuerzos de las asociaciones de consumidores planteando esta cuestión en la red CPC de organismos de aplicación nacionales y por escrito (en una carta de la Vicepresidenta Reding de 21 de septiembre de 2012) a todos los Ministros de la UE responsables de los asuntos de consumo, con el fin de garantizar una aplicación coordinada cuando surge un problema recurrente en distintos Estados miembros.

que los consumidores puedan ser inducidos a error sobre el origen geográfico o comercial del producto, en posible infracción del artículo 6, apartado 1, letra b).

Una cuestión que ha sido enérgicamente planteada por una asociación industrial⁶⁰ se refiere a la adecuación del artículo 6, apartado 2, y del artículo 6, apartado 2, letra a), para sancionar la «copia de envases». La «copia de envases» consiste en la práctica de diseñar el envase de un producto (su «vestido» o «presentación») con el fin de darle el «aspecto» general de una conocida marca competidora. La copia de envases es distinta de la falsificación, que normalmente no entraña la copia de marcas. Este problema afecta a los países en los que los recursos contra la competencia desleal no parecen ser satisfactorios y donde los competidores ven la DPCD como una posible herramienta para emprender acciones legales. Los servicios de la Comisión ya abordaron esta cuestión en el documento de orientación de 2009. La Comisión apoyará medidas de aplicación más contundentes en este ámbito siempre que las prácticas en cuestión induzcan a error a los consumidores.

3.3.4. Artículo 7, apartado 4 - Ofertas comerciales y requisitos de información

Los comerciantes podrán optar por incluir el precio en su publicidad. Sin embargo, todas las comunicaciones comerciales que incluyen el precio pueden calificarse como «invitación a comprar» en virtud de la DPCD⁶¹, en cuyo caso el artículo 7, apartado 4, impone una serie de requisitos de información específicos a los comerciantes.

La invitación a comprar es, de hecho, un momento crítico en la decisión del consumidor y una forma típica de publicidad y oferta de productos y servicios a los consumidores, también en el entorno en línea. Por su naturaleza, es una forma directa e inmediata de promoción de productos, que da lugar a una reacción más impulsiva de los consumidores y les expone a mayores riesgos. El objetivo de la disposición del artículo 7, apartado 4, es, por tanto, garantizar que, cuando los comerciantes hacen ofertas comerciales a los consumidores, les facilitan simultáneamente, de forma inteligible e inequívoca, datos suficientes y no les inducen a error omitiendo información importante. Estos requisitos se refieren a: las características principales del producto, la dirección geográfica del comerciante, el precio total, los procedimientos de pago, entrega y funcionamiento, y el sistema de tratamiento de las reclamaciones, así como la existencia de un derecho de revocación o cancelación, si procede. Deben entenderse en relación con los requisitos de información que figuran en la Directiva sobre derechos de los consumidores⁶² y en el artículo 5 de la Directiva sobre el comercio electrónico⁶³.

Los servicios de la Comisión, en el documento de orientación, abogan por un concepto amplio de invitación a comprar, con una aplicación flexible y proporcionada de los requisitos de información. Mantienen, sin embargo, que no es necesario un «mecanismo» de compra (por ejemplo, la posibilidad de hacer una reserva en línea) para que nazca la obligación de información⁶⁴.

⁶⁰ AIM (*The European Brands Association*).

⁶¹ Véase el artículo 2, letra i) de la DPCD.

⁶² 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.

⁶³ 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).

⁶⁴ La principal preocupación expresada por las partes interesadas en la fase de transposición de la Directiva era que la adopción de un planteamiento rígido (tipo «lista de control») en la aplicación de estos requisitos generaría una carga desproporcionada para los comerciantes y anunciantes. Al ser la

El TJUE, en una decisión prejudicial⁶⁵, adoptó este planteamiento y confirmó que «existe una invitación a comprar [...] sin que sea necesario que la comunicación comercial incluya también un medio concreto de adquisición del producto, o que pueda aparecer en conexión tal medio o con ocasión de él». Las partes en el litigio en cuestión eran el Defensor de los Consumidores sueco y una agencia de viajes (*Ving*) que vendía productos vacacionales en toda Suecia y también a través de internet,. En respuesta a la cuestión de si Ving había indicado las características principales del producto en la medida adecuada al medio de comunicación comercial utilizado y al producto en cuestión, el TJUE falló que, si bien incumbe al órgano jurisdiccional nacional hacer una valoración concreta, «una presentación escrita o visual del producto permite cumplir el requisito relativo a la indicación de las características del producto» y que el comerciante podrá remitir a su sitio web en determinadas circunstancias para proporcionar determinada información sobre las características principales del producto.

El artículo 7, apartado 4, letra c), de la DPCD exige específicamente a los comerciantes que indiquen el precio (final), incluidos todos los impuestos, o, si el precio no puede calcularse razonablemente de antemano, la forma en que se determina el precio. En el asunto *Ving Sverige*, el TJUE falló que la mención de un «precio de partida» en una invitación a comprar no constituye en sí misma una infracción de la DPCD siempre que, a la luz de todos los hechos y circunstancias del caso, incluida la naturaleza y las características del producto y el medio de comunicación comercial utilizado, dicho «precio de partida»⁶⁶ permita al consumidor tomar una decisión fundada.

El Reglamento sobre servicios aéreos de 2008⁶⁷ complementó la DPCD añadiendo una serie de disposiciones para garantizar que el precio de los billetes de avión es transparente durante el proceso de reserva y en la publicidad. En particular, especifica que «se indicará en todo momento el precio final que deba pagarse, que incluirá la tarifa o flete aplicable así como todos los impuestos aplicables y los cánones, recargos y derechos que sean obligatorios y previsibles en el momento de su publicación.» La recientemente adoptada Directiva sobre los derechos de los consumidores⁶⁸ contiene disposiciones relativas a la fijación de precios y tasas que son también aplicables al sector del transporte aéreo.

Aunque existe un consenso general en que el precio anunciado debe incluir, desde el principio⁶⁹, todas las tasas y recargos aplicables, la información recibida de varias partes

invitación a comprar un concepto nuevo, no estaba claro, por ejemplo, en qué medida la indicación de las «características principales» se consideraría apropiada en relación con el medio de comunicación comercial utilizado y el producto en cuestión [véase el artículo 7, apartado 4, letra a)]. La Federación Mundial de Anunciantes estaba, por ello, muy interesada en restringir la aplicación de los requisitos de información exclusivamente cuando, junto con la invitación a comprar, se pone a disposición del consumidor un «mecanismo» de compra.

⁶⁵ Asunto C-122/10, *Konsumentombudsmannen* contra *Ving Sverige AB*, 12 de mayo de 2011.

⁶⁶ El precio mínimo al que puede adquirirse el producto o la categoría de productos anunciados, cuando estos estén disponibles también a precios no indicados (por ejemplo, billetes a París «a partir de 100 euros»).

⁶⁷ Véase, en particular, el artículo 23 del Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida).

⁶⁸ Véanse en particular los artículos 5, apartado 1, letra c), 19 y 22 de la Directiva sobre derechos de los consumidores.

⁶⁹ Desde el momento en que un comerciante haga una «invitación a comprar» en el sentido del artículo 7, apartado 4, de la Directiva.

interesadas⁷⁰ sugiere que los requisitos de precios son a menudo omitidos en las invitaciones a comprar.

En 2007, el primer barrido organizado en el marco del Reglamento CPC se centró en los sitios web de venta de billetes de avión. Las autoridades de 15 Estados miembros y Noruega investigaron 386 sitios web, de los que en 145 se detectaron irregularidades. Los tres principales problemas detectados fueron la indicación engañosa de precios, la falta de información sobre la disponibilidad de ofertas e irregularidades en la presentación de las condiciones contractuales.

Un reciente estudio «Transparencia de los precios en el sector del transporte aéreo»⁷¹ constató que numerosas líneas aéreas indican el precio sin impuestos, tasas y cargas, y que son muchas las que añaden cargas que son, de hecho, inevitables (por ejemplo, medios de pago gratuitos únicamente si se utiliza la tarjeta de crédito de la compañía aérea) calificándolas como «opcionales». El problema tiene repercusiones particularmente perjudiciales en la fase en que los consumidores comparan precios para decidir con conocimiento de causa⁷².

Las autoridades de al menos dos Estados miembros han adoptado recientemente medidas coercitivas contra numerosas compañías aéreas para impedir que estas presenten a los consumidores precios divididos en componentes («precios fraccionados») o que revelen el precio íntegro solo al final del proceso de reserva («precios por goteo»). Las investigaciones se centraron en los recargos de las tarjetas de crédito y débito: como consecuencia de ello, en el Reino Unido⁷³, 12 compañías aéreas aceptaron incluir los recargos de las tarjetas de débito en el precio anunciado y garantizar que los recargos por pagar con tarjeta de crédito sean claramente visibles en la compra de billetes en línea; en Italia, seis compañías aéreas fueron sancionadas y aceptaron incluir estos recargos en el precio anunciado a finales de 2012⁷⁴.

Los datos disponibles demuestran que la utilización recurrente de información insuficiente sobre los precios en las invitaciones a comprar no se debe a una laguna en el marco jurídico vigente en la UE⁷⁵, que pronto será aún más estricto; es asimismo evidente que las autoridades

⁷⁰ 8 asociaciones de consumidores, 11 centros europeos de consumidores y 10 organizaciones empresariales señalaron problemas en relación con los precios.

⁷¹ El estudio (2011) sobre «Transparencia de los precios en el sector del transporte aéreo» encargado por la Comisión Europea a la consultora Steer Davies Gleave evaluó la conformidad de los sitios web con los requisitos de información de cinco actos legislativos de la UE, incluida la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales. El resultado del estudio recomienda mejorar la aplicación antes que modificar la legislación vigente.

⁷² En su estudio «*Advertising of Prices*» («Publicidad de precios»), la *Office for Fair Trading* (OFT) investigó si la forma en que los precios se presentan a los consumidores afecta a su proceso de toma de decisiones y a su nivel adquisitivo. Sus resultados demostraron que los «precios por goteo» (que también se conocen como precios fraccionados), en los que consumidores ven en un principio solo una parte del precio total y el precio aumenta a lo largo del proceso de compra, representaban la mayor pérdida adquisitiva, que llegaba hasta el 15 % de las cantidades en juego. OFT (2010), *Advertising of Prices*, <http://www.offt.gov.uk/oftwork/markets-work/advertising-prices/>

⁷³ Referencia del caso: *Airline payment surcharges* - CRE-E/27017, julio de 2012) - <http://www.offt.gov.uk/oftwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Véase *Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato*, (años 2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 y PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ Las conclusiones de la Comunicación sobre la aplicación de la Directiva sobre indicación de precios, adoptada en 2006 por la Comisión, señalan que la Directiva no suscitó problemas de transposición importantes en ningún Estado miembro y que, en general, contribuyó a aumentar la protección de los consumidores. Una consulta más reciente se llevó a cabo en la primavera de 2012 entre los Estados miembros para ayudar a la Comisión a evaluar la eficacia general de la Directiva hoy en día. Los

nacionales tienen dificultades para responder a tales infracciones cuando el comerciante está establecido en otra jurisdicción, como sucede con otras prácticas desleales. Podrían obtenerse mejoras en este ámbito si la Comisión asumiera un papel más importante en el apoyo a la intensificación de las medidas coercitivas nacionales y en la promoción de una cooperación más intensa en la aplicación transfronteriza de la normativa⁷⁶. Los resultados de la consulta confirman que no es necesario contemplar medidas reglamentarias en esta fase⁷⁷.

3.3.5. Artículos 8 y 9 – Prácticas comerciales agresivas

Como innovación a escala de la UE, la Directiva armoniza el concepto de prácticas comerciales agresivas. Estas prácticas se regulan en los artículos 8 y 9 de la DPCD e impiden a los comerciantes adoptar técnicas de venta que mermen la libertad de elección del consumidor, distorsionando su comportamiento económico.

Las prácticas agresivas en el sentido de la Directiva son las que utilizan el acoso, la coacción, la fuerza física o la influencia indebida. Pueden implicar comportamientos en la fase de comercialización, así como prácticas durante la transacción o después de que esta haya tenido lugar.

Las prácticas agresivas se refieren a conductas ya cubiertas por otra legislación en los Estados miembros, incluido el Derecho contractual y el Derecho penal. A este respecto, la Directiva ha añadido un nivel complementario de protección que puede activarse por medios de coerción pública, pero sin tener necesariamente que incoar procedimientos civiles o penales.

La conducta regulada por el artículo 9, letras c), d) y e), es particularmente pertinente en este contexto. El artículo 9, letra c), prohíbe las prácticas que ejerzan una influencia indebida en los consumidores, tales como la explotación por parte del comerciante de cualquier infortunio o circunstancia específicos, de los que el comerciante tenga conocimiento, para influir en la decisión del consumidor con respecto al producto. El artículo 9, letra d) impide a los comerciantes imponer obstáculos no contractuales onerosos o desproporcionados cuando un consumidor desee ejercitar derechos previstos en el contrato, incluidos el derecho de poner fin al contrato o el de cambiar de producto o de comerciante. El artículo 9, letra e) se refiere a la amenaza de ejercer cualquier acción que, legalmente, no pueda ejercerse.

El artículo 9, letra d), ha sido muy útil especialmente en los ámbitos de las telecomunicaciones y la energía en relación con los obstáculos no contractuales al cambio. Se

resultados pusieron de manifiesto que los Estados miembros: i) no tienen conocimiento de problemas transfronterizos relacionados con la aplicación de la Directiva (que no tiene una importante dimensión transfronteriza); ii) hacen un uso amplio de las excepciones previstas en la Directiva (es decir, la exención de los servicios, las ventas en subasta pública y las ventas de obras de arte o antigüedades, así como la excepción temporal de aplicación de la Directiva a las pequeñas empresas); iii) apoyan una armonización mínima en este campo (más de 10 Estados miembros han introducido o mantienen normas nacionales que brindan un mayor nivel de protección de los consumidores en lo que respecta a la indicación de los precios). La gran mayoría de los Estados miembros contestaron que realizan controles regulares y sistemáticos del mercado y disponen de regímenes sancionadores eficaces (en forma de multas) de las infracciones de la Directiva. Podría ser necesaria una investigación adicional a este respecto.

⁷⁶ Francia e Italia, por ejemplo, han señalado, en el contexto de su diálogo de trabajo con la Comisión, que los Estados miembros rechazaron solicitudes de cooperación en materia de precios al menos en una ocasión (por ejemplo, Irlanda en el sector del transporte aéreo), considerando que las prácticas en cuestión no perjudicaban los «intereses colectivos de los consumidores», tal como exige el Reglamento CPC.

⁷⁷ Solo seis Estados miembros (Bélgica, Finlandia, Irlanda, Lituania, Rumanía y Países Bajos), además de Islandia y Noruega, apoyan un desarrollo normativo en el sector de los requisitos de precios, pero por diferentes razones (p.ej., para clarificar cuándo la información sobre los precios es «sustancial» y para garantizar que el precio unitario se menciona en la publicidad).

han comunicado casos en los que, por ejemplo, las compañías de telecomunicaciones retrasan indebidamente la migración de los consumidores a otros proveedores⁷⁸, o los proveedores de energía dificultan a los consumidores el ejercicio de su derecho de revocación⁷⁹.

Las prácticas agresivas notificadas por los Estados miembros y las partes interesadas en respuesta a la consulta se producen básicamente en las ventas a domicilio u otro tipo de ventas fuera del establecimiento comercial. Los Centros Europeos del Consumidor (CEC), que tratan muchas denuncias individuales, encuentran prácticas agresivas frecuentes en el sector de la multipropiedad (clubes de vacaciones y prácticas asociadas⁸⁰) y, en menor medida, en la venta de bienes de consumo fuera del establecimiento comercial (por ejemplo, mobiliario, dispositivos electrónicos o productos alimenticios o de salud).

Las normas generales de los artículos 8 y 9 sobre las prácticas agresivas se complementan con ocho prácticas agresivas específicas descritas en la «lista negra», que están prohibidas en cualquier circunstancia⁸¹.

3.3.6. Anexo I – «Lista negra» de prácticas prohibidas

El anexo I de la DPCD contiene una lista de prácticas comerciales que se consideran desleales en cualquier circunstancia y que, por tanto, están prohibidas. La lista se elaboró para evitar prácticas que por experiencia se consideran desleales y para permitir a las autoridades, los comerciantes, los profesionales de la comercialización y los clientes identificar tales prácticas, reforzando así la seguridad jurídica.

Tal como se recoge en el considerando 17 de la Directiva, se trata exclusivamente de las prácticas comerciales que pueden considerarse desleales sin necesidad de un examen pormenorizado de que se dan en cada caso concreto los supuestos contemplados en los artículos 5 a 9. En otras palabras, si puede demostrarse que el comerciante ha llevado a cabo efectivamente la práctica, las autoridades nacionales no precisarán realizar la prueba de la distorsión material (es decir, evaluar el efecto de la práctica en el comportamiento económico del consumidor medio) para tomar medidas y prohibir o sancionar la práctica.

La aplicación de la Directiva muestra que la lista negra ha demostrado ser una herramienta útil para las autoridades competentes.

Entre las disposiciones más utilizadas de la lista negra se encuentran las siguientes:

El punto 5 sobre «publicidad señuelo» y el punto 6 sobre «señuelo y cambio», que impiden a los comerciantes realizar ofertas particularmente atractivas sobre productos y servicios con objeto de atraer a los consumidores a su sitio web o tienda, o con la intención de venderles otro producto. Esta disposición ha sido utilizada, por ejemplo, en el sector del transporte aéreo para impedir que las empresas anuncien condiciones que solo podrían garantizar para un número irrazonablemente bajo de consumidores, teniendo en cuenta el alcance de la publicidad.

El punto 10, que prohíbe presentar los derechos que otorga la legislación a los consumidores como si fueran una característica distintiva de la oferta del comerciante. Esta prohibición ha sido especialmente útil en los casos en que los comerciantes presentan la garantía legal por falta de conformidad como un valor añadido de sus productos.

⁷⁸ Italia, AGCM, 2009, PS1270 - Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Italia, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁸⁰ Los datos de que disponen los servicios de la Comisión muestran que los consumidores están expuestos a diversas formas de presión para celebrar un contrato.

⁸¹ DPCD, anexo I, nº 24-31.

El punto 20, que impide a los comerciantes describir un producto como «gratuito» si no es el caso. Esta disposición se ha utilizado en relación con una práctica frecuente, dirigida fundamentalmente a consumidores vulnerables (jóvenes), en sitios web que ofrecen melodías para teléfono móvil descargables «gratuitamente», cuando en realidad los consumidores suscriben un abono⁸². Los servicios de la Comisión aclararon la aplicación de esta disposición a las ofertas conjuntas (por ejemplo, «compre uno y adquiera otro gratuitamente») en el documento de orientación.

El punto 17 «proclamar falsamente que un producto puede curar enfermedades, disfunciones o malformaciones», que se ha utilizado, en combinación con el artículo 6 de la DPCD, para poner fin a las prácticas desleales, por ejemplo en el sector de los cosméticos.

El punto 31, que prohíbe «crear la impresión falsa de que el consumidor ha ganado ya, ganará [...] un premio o cualquier otra ventaja equivalente, cuando en realidad [...] no existe tal premio o [...] la realización de una acción relacionada con la obtención del premio o ventaja equivalente está sujeta a la obligación, por parte del consumidor, de efectuar un pago o incurrir en un gasto» se ha utilizado para prohibir prácticas, incluidos fraudes, que inducían a los consumidores a pagar cantidades considerables para recibir un premio que no existía o cuyo valor era inferior a los importes pagados. Ha habido un debate entre las autoridades responsables de la aplicación de la ley sobre cómo interpretar el elemento de «efectuar un pago o incurrir en un gasto» y, en particular, si exigir al consumidor que efectúe una llamada a la tarifa estándar local o que compre un sello de correos para reclamar el premio constituiría una violación de la Directiva. El TJUE aclaró esta cuestión excluyendo la posibilidad de imponer incluso costes mínimos al consumidor (como en el caso de un sello)⁸³.

Una federación empresarial⁸⁴ que representa a diversos operadores de sistemas de comercialización multinivel considera que la armonización de las normas relativas a los sistemas piramidales, previstos en el anexo I, punto 14, es adecuada y ha demostrado ser muy beneficiosa, permitiéndoles crear un modelo empresarial único que podría ser válido en toda la UE, una especie de «ventanilla única». Las otras asociaciones principales de vendedores directos⁸⁵ adoptan una posición parecida y consideran que el actual marco jurídico es completo. Una empresa dedicada a la venta directa sugirió en sus contactos con los servicios de la Comisión que, en el contexto de los sistemas piramidales, no debe existir ninguna distinción entre consumidores y profesionales, y que debería animarse a los Estados miembros a aplicar las leyes nacionales que transponen el anexo I (punto 14) de la DPCD *mutatis mutandis* a los sistemas de venta piramidal entre empresas. La Comisión considera que actualmente no es necesario proseguir la armonización de los sistemas piramidales⁸⁶.

A la luz de la experiencia de las autoridades y de las respuestas a la consulta, no es necesario en este momento modificar la lista negra. No se han detectado nuevas prácticas no contempladas por la Directiva. No obstante, es importante garantizar que los criterios y conceptos que figuran en el anexo I se interpreten de manera uniforme, lo que puede hacerse mejorando el documento de orientación y la base de datos de la DPCD.

⁸² En el «barrido» de 2008 dirigido a los sitios web de venta de tonos de llamada, fondos de pantalla y otros servicios de telefonía móvil, se comprobó que 301 de más de 500 sitios web controlados durante este ejercicio incumplían gravemente la legislación de la UE sobre consumo, incluido el anexo I, punto 20. Véase el apartado 3.3.2. sobre los consumidores vulnerables.

⁸³ Sentencia en el asunto C-428/11 *Purely Creative e.a.* – Véase la sección 3.1.1 del presente informe.

⁸⁴ SELDIA, *The European Direct Selling Association*.

⁸⁵ DSE, *Direct Selling Europe*.

⁸⁶ Las asociaciones de consumidores u otras partes interesadas no manifestaron inquietudes en relación con el anexo I, punto 14.

3.4. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA A PRÁCTICAS COMERCIALES Y SECTORES ESPECÍFICOS

3.4.1. Reclamos ecológicos

La expresión «reclamos ecológicos» o «reivindicaciones ecológicas» hace referencia a la práctica de sugerir o crear la impresión (en el contexto de una comunicación comercial, mercadotecnia o publicidad) de que un producto o servicio es respetuoso con el medio ambiente (es decir, tiene un impacto positivo sobre el medio ambiente) o es menos perjudicial para el medio ambiente que los bienes o servicios competidores.

El creciente uso de los reclamos ecológicos como instrumentos de comercialización y publicidad refleja el incremento de la sensibilización medioambiental de la población. Estos reclamos pueden referirse a la forma en que los productos son producidos, envasados, distribuidos, utilizados, consumidos o eliminados.

Más allá de los aspectos cubiertos por la legislación de la UE (por ejemplo, etiquetas «bio» o «eco»)⁸⁷, la DPCD es el principal instrumento de legislación horizontal para evaluar los reclamos ecológicos y establecer si son engañosos en su contenido o en la manera en que se presentan a los consumidores⁸⁸.

En virtud del artículo 6, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva, las autoridades nacionales realizan una evaluación caso por caso de la práctica en cuestión, el contenido del reclamo ecológico y su impacto en la decisión de compra del consumidor medio. Tal como han explicado los servicios de la Comisión en el documento de orientación⁸⁹, la aplicación de las disposiciones de la Directiva a los reclamos ecológicos puede resumirse en dos principios fundamentales:

- sobre la base de las disposiciones generales de la Directiva, los comerciantes deberán, ante todo, presentar sus reclamos ecológicos de forma específica, precisa e inequívoca;
- los comerciantes deberán tener pruebas científicas que apoyen sus declaraciones y estar dispuestos a proporcionarlas de manera comprensible en caso de que el reclamo sea cuestionado.

El anexo I de la Directiva hace referencia además a una serie de prácticas que son particularmente pertinentes para los reclamos ecológicos y que están prohibidas, independientemente del impacto que tengan en el comportamiento de los consumidores. Se refieren a la utilización no autorizada de logotipos (punto 2), a la falsa aprobación o autorización por un organismo público o privado (punto 4), a afirmar falsamente que el

⁸⁷ Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 2092/91, p. 1-23. Otros ejemplos de legislación específica son la Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada, y el Reglamento (CE) n° 1222/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros esenciales.

⁸⁸ Tal como se recoge en el considerando 10 de la Directiva, de hecho «establece una protección para los consumidores allí donde no existe legislación sectorial específica a nivel comunitario y prohíbe a los comerciantes crear una falsa impresión sobre la naturaleza de los productos».

⁸⁹ Orientación sobre la aplicación y ejecución de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales (SEC (2009) 1666, documento de trabajo de los servicios de la Comisión), 3 de diciembre de 2009.

comerciante es signatario de un código de conducta (punto 1) o a afirmar falsamente que un código de conducta ha recibido el refrendo de un organismo público o de otro tipo (punto 3).

Una mayor regulación de los reclamos ecológicos solo puede hacerse mediante una revisión de la DPCD o la adopción de otra legislación (específica) de la UE. A pesar de que algunos Estados miembros⁹⁰ podrían estar interesados en adoptar normas más específicas sobre los reclamos ecológicos a nivel nacional, es un hecho generalmente aceptado que la regulación de este aspecto cada vez más importante de la publicidad en toda la UE no debe verse dificultada por la fragmentación. Los resultados de la consulta indican que los Estados miembros y las partes interesadas están satisfechos en general con el marco jurídico vigente y consideran que los instrumentos previstos por la Directiva y por las orientaciones de los servicios de la Comisión son suficientes para evaluar los reclamos ecológicos. Solo algunos Estados miembros⁹¹ estarían interesados en una mayor regulación de este sector a través de la DPCD.

Sin embargo, una serie de partes interesadas han señalado que, a pesar del actual mecanismo de protección jurídica, los reclamos ecológicos siguen sin utilizarse de manera responsable y son a menudo muy generales, vagos y no están bien definidos⁹². Las asociaciones de consumidores⁹³ advierten que es, además, difícil comprobar la veracidad de los reclamos, especialmente en los sectores de la energía, los cosméticos, los automóviles y los detergentes.

El uso creíble y responsable de los reclamos ecológicos en la publicidad es sumamente importante, ya que puede influir en las preferencias de los consumidores y, por tanto, contribuir al desarrollo de una economía más sostenible, en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y la Agenda del Consumidor Europeo.

La Comisión considera que los problemas detectados en relación con la utilización de los reclamos ecológicos pueden resolverse con medidas relativas a la aplicación y el desarrollo de buenas prácticas en vez de mediante cambios legislativos en la DPCD. Por tanto, la Comisión apoyará una aplicación apropiada y coherente, por ejemplo ofreciendo asesoramiento sobre este tema, como se anunció en la Agenda del Consumidor Europeo⁹⁴.

No obstante, la Comisión, en el contexto de los trabajos en curso relativos al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles⁹⁵, está evaluando la manera en que un mayor desarrollo de las normas científicas actuales puede contribuir a la comprobación de los reclamos ecológicos. En particular, actualmente se están examinando opciones que podrían permitir desarrollar una «huella ecológica» de los productos (es decir, normas y formatos comunes que podrían permitir comparar distintos productos que cumplan las mismas funciones). A partir de este ejercicio, se estudiarán medidas apropiadas.

⁹⁰ Por ejemplo, Francia.

⁹¹ Bélgica, Eslovenia, Francia, Lituania y Portugal.

⁹² Por ejemplo, son expresiones utilizadas comúnmente: «respetuoso del medio ambiente, biodegradable, neutro en carbono, verde, sostenible, natural, de bajo consumo, no tóxico, con bajo nivel de emisiones de carbono, sin contaminantes, limpio, emisiones cero, comercio justo».

⁹³ Por ejemplo, la BEUC.

⁹⁴ La *Advertising Standard Authority* («ASA») del Reino Unido, por ejemplo, ha recibido y evaluado cuidadosamente un gran número de denuncias, incluidas denuncias sobre reclamos ecológicos. Véase también la sección 4 sobre la aplicación.

⁹⁵ El 16 de julio de 2008, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible (SCP/SIP). El 11 de enero de 2012, la Comisión lanzó la consulta pública «Hacia un consumo y una producción más sostenibles». Para más información, véase: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.

En la Cumbre Europea del Consumidor de 29 de mayo de 2012, se debatió en profundidad la cuestión de los reclamos ecológicos y se recogió información sobre la situación en diferentes mercados de la UE y sobre el camino a seguir en este ámbito⁹⁶.

3.4.2. *Herramientas de opinión de clientes y sitios web de comparación de precios*

Entre los beneficios que el desarrollo del mercado en línea en la UE puede aportar a los consumidores figuran el ahorro y mayores opciones. Los motores de búsqueda, los sitios web de comparación de precios y productos, las opiniones de los consumidores y los medios sociales son herramientas que se están integrando en el comportamiento de los consumidores y los modelos empresariales⁹⁷. Cuatro de cada cinco consumidores en línea de la UE (81 %) utilizaron un sitio web de comparación de precios en 2010⁹⁸. No obstante, estos instrumentos únicamente pueden contribuir a reforzar la confianza de los consumidores si proporcionan información de forma clara, transparente y exacta.

La Directiva contiene varias disposiciones que pueden aplicarse a las páginas web de comparación de precios y a las herramientas de opinión de clientes.

- Los artículos 6 y 7 impiden a los comerciantes utilizar páginas web de comparación de precios para proporcionar información engañosa u omitir información de forma engañosa, entre otros, sobre el precio o la disponibilidad de productos y servicios.
- El punto 18 del anexo I prohíbe en cualquier circunstancia la práctica de «transmitir información materialmente inexacta sobre las condiciones del mercado o sobre la posibilidad de encontrar el producto, con la intención de inducir al consumidor a adquirirlo en condiciones menos favorables que las condiciones normales de mercado».

⁹⁶ En la Cumbre Europea del Consumidor, el 29 de mayo de 2012, la Comisión Europea organizó un seminario sobre el blanqueo ecológicos y los reclamos ecológicos engañosos. El taller fue un primer paso en un proceso que contribuirá a la reflexión sobre los reclamos ecológicos a nivel de la UE. Para más información, véase <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

⁹⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Bringing e-commerce benefits to consumers», documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea», Bruselas, 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 19. Los consumidores utilizan una variedad de métodos de investigación para informar sus decisiones de compra antes de adquirir productos en línea. En los tres primeros pasos de su investigación, el 31 % visita los sitios web de los vendedores, el 30 % utiliza un motor de búsqueda, el 27 % utiliza un sitio web de comparación de precios y el 24 % visita un mercado en línea, mientras que el 24 % lee opiniones de clientes.

⁹⁸ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Bringing e-commerce benefits to consumers», Bruselas, 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 20. Contrariamente a lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva sobre comercio electrónico, muchos sitios web de comparación de precios (53 %) no proporcionan su dirección comercial completa, véase la p. 22.

- La Directiva también exige claridad sobre si una página web de comparación de precios es independiente o si está gestionada o patrocinada (directa o indirectamente) por un comerciante [véase el artículo 6, apartado 1, letras c) y f), y el artículo 7]. En este contexto, «afirmar de forma fraudulenta o crear la impresión falsa de que un comerciante no actúa a los fines propios de su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, o presentarse de forma fraudulenta como un consumidor» está prohibido en cualquier circunstancia por el anexo I, punto 22, de la Directiva.

Las pruebas de que dispone la Comisión muestran que, a pesar de contar con un marco jurídico tan amplio, a los consumidores les resulta difícil comparar la calidad y el precio de los diferentes productos, y los problemas que se han plantean minan su confianza en las páginas web de comparación de precios.

Muchas partes interesadas⁹⁹ han señalado problemas con páginas web de comparación de precios, especialmente en relación con la transparencia y el carácter incompleto de la información facilitada. La BEUC señala que el problema es especialmente grave en el sector del transporte aéreo. Un Estado miembro¹⁰⁰ reconoce que las páginas web de comparación de precios a menudo muestran información de precios incompleta, lo que hace que las comparaciones no sean equitativas.

El documento de trabajo de la Comisión «Bringing E-commerce Benefits to Consumers» puso de manifiesto que la información proporcionada a los consumidores a través de intermediarios de la información, como por ejemplo las páginas web de comparación de precios, a menudo es parcial y a veces incorrecta y engañosa, especialmente por lo que se refiere al precio, si el minorista ha pagado para que su producto figure, los criterios para clasificar las ofertas, o los gastos de envío.

La experiencia en la aplicación de la norma confirma que uno de los principales problemas se debe a que las páginas web de comparación de precios no revelan claramente la identidad del comerciante que administra la página web o si los minoristas pagan por que sus productos y servicios figuren (es decir, si la página web está patrocinada o no). La publicidad encubierta parece afectar no solo a las páginas web de comparación de precios, sino a las herramientas de opinión de los clientes en general. Los sitios web que alojan opiniones de los usuarios han sido en diversas ocasiones objeto de críticas por lo que respecta a las opiniones que parecen ser imparciales y de los consumidores, pero en realidad son publicidad encubierta¹⁰¹.

En un Estado miembro, por ejemplo, una investigación sobre la manera en que los consumidores comparan los precios en el mercado de la energía al por menor constató que una serie de sitios web inducían a los consumidores a pensar que eran páginas web de comparación de precios, cuando no era así¹⁰². En otro caso, los tribunales de un Estado miembro multaron a una empresa que gestionaba páginas web de reservas de hotel, y a siete filiales suyas, por incumplimiento de las normas sobre prácticas comerciales desleales. Los sitios web alegaban proporcionar una comparación entre las mejores ofertas y disponibilidad,

⁹⁹ 5 asociaciones de consumidores, 7 organizaciones empresariales y 4 CEC.

¹⁰⁰ Los Países Bajos.

¹⁰¹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre aspectos de la mejora de la capacitación de los consumidores 2012-1014, 19.7.2012, SWD (2012) 235 final.

¹⁰² *Office of Fair Trading*, UK, Asuntos: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, enero de 2011, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ *Tribunal de commerce*, 4 de octubre de 2011, *Synhorcat et autres / Expedia et autres*.

pero, en realidad, dirigián las reservas a los «hoteles socios» en detrimento de los «hoteles no socios»¹⁰³.

Los problemas detectados con las páginas web de comparación de precios y las herramientas de opinión de los clientes precisan una respuesta contundente. La Comisión determinará cómo puede desempeñar, de conformidad con los Tratados, un papel más activo para fomentar la aplicación coherente de la Directiva, en particular en relación con las prácticas desleales transfronterizas tales como las que se producen en internet y que plantean cuestiones comunes a las distintas autoridades encargadas de la aplicación de las normas. Como se anunció en la Comunicación de enero de 2012 sobre el comercio electrónico, la Comisión abordará también la cuestión de la transparencia y la fiabilidad de las herramientas de comparación a través de un diálogo directo con las partes interesadas, que podría desembocar en la elaboración de códigos de buena conducta o en orientaciones a escala de la UE¹⁰⁴.

Como se señala en el documento de trabajo de la Comisión «Bringing e-commerce benefits to consumers», el factor primordial para las compras en línea parece ser el precio, seguido de la percepción de ahorro de tiempo, la posibilidad de comparar precios fácilmente, la flexibilidad de comprar en cualquier momento del día o de la semana y la selección más amplia existente en línea. Los precios y otra información básica deben ofrecerse directamente, de forma clara y sencilla, a fin de no inducir a error a los consumidores. El hecho de que estos sitios web sean tan ampliamente utilizados por los consumidores para informar sus decisiones, magnifica el perjuicio general que sufren estos.

En la aplicación de la Directiva en toda la UE, en el futuro debería prestarse especial atención a la creciente implicación de las redes sociales en la publicidad en línea. Las redes sociales, basándose en modelos de publicidad en internet de tercera generación (es decir, «comercio electrónico 3.0»), se están convirtiendo cada vez más en plataformas en las que las empresas invierten para captar clientes. Además de lo que puede esperarse de las formas más tradicionales de publicidad en línea (por ejemplo, sitios web de las empresas), los medios sociales, donde los consumidores comparten sus preferencias con amigos y familiares, pueden proporcionar a los comerciantes un «efecto de red» para su publicidad en línea y una valiosa información sobre el comportamiento y las preferencias de los consumidores. Las medidas de ejecución deben por tanto centrarse en garantizar que los nuevos modelos publicitarios sean conformes con la Directiva, en especial por lo que se refiere a la «publicidad encubierta» y la información sobre los productos.

3.4.3. *Artículo 3, apartado 9 – Aplicación de la Directiva en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles*

Como se menciona en la sección 2.4 del presente informe, en virtud del artículo 3, apartado 9¹⁰⁵, de la DPCD, se aplica una armonización mínima en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles¹⁰⁶. De conformidad con el artículo 18 de la DPCD, la Comisión informará sobre la aplicación de la Directiva en estos sectores y analizará, en particular, si debe mantenerse la exención de la plena armonización que figura en el artículo 3, apartado 9. A estos efectos, la Comisión encargó un estudio sobre la aplicación de la DPCD

¹⁰⁴ Véase la Comunicación sobre el comercio electrónico (página 10).

¹⁰⁵ Artículo 3, apartado 9, de la DPCD: «Por lo que respecta a los "servicios financieros" definidos en la Directiva 2002/65/CE y a los bienes inmuebles, los Estados miembros podrán imponer requisitos más exigentes o más restrictivos que los previstos en la presente Directiva en el ámbito objeto de la aproximación que ésta realiza».

¹⁰⁶ Por ejemplo, la Directiva 2007/64/CE en el ámbito de los servicios de pago, y la Directiva 2008/48/CE en materia de crédito al consumo, establecen normas plenamente armonizadas.

en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles¹⁰⁷. El estudio se llevó a cabo en el transcurso de 2011 hasta principios de 2012 y se basa en una amplia consulta a los Estados miembros y las partes interesadas¹⁰⁸.

Las pruebas recogidas por el estudio muestran que la exención contenida en el artículo 3, apartado 9, ha sido ampliamente utilizada. En otras palabras, la mayoría de los Estados miembros han mantenido o adoptado legislación en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles más allá de las normas establecidas por la DPCD.

La mayoría de estas normas adicionales consisten en obligaciones de información precontractual y contractual específicas del sector¹⁰⁹. Además, un número significativo de prohibiciones afectan principalmente a la venta directa y a las prácticas de promoción¹¹⁰, las prácticas que aprovechan vulnerabilidades particulares¹¹¹, o la prevención de conflictos de intereses¹¹². Por ejemplo, en Austria está prohibida la venta a domicilio de préstamos hipotecarios, mientras que en Italia está prohibido vincular los contratos de seguro de automóvil obligatorios a otros servicios de seguros. En Dinamarca se prohíbe vincular varios servicios inmobiliarios.

A este respecto, cabe señalar que la cuestión de si los Estados miembros pueden prohibir la vinculación cuando al menos uno de los productos o servicios en cuestión es de naturaleza financiera está pendiente ante el TJUE en el asunto C-265/12 (*Citroën Belux NV*). En este caso, el TJUE deberá aclarar, en particular, el alcance de la exención prevista en el artículo 3, apartado 9.

En relación tanto con los servicios financieros como los bienes inmuebles, las prácticas desleales más habitualmente comunicadas (en el sentido de la DPCD) se refieren a la falta de información esencial en la publicidad y a la descripción engañosa de los productos.

Por lo que se refiere a los servicios financieros, entre las prácticas comunicadas figuran la falta de información en la publicidad sobre el tipo de interés anual y el coste del crédito, las ofertas engañosas de contratos de crédito con un tipo de interés bajo, y la falta de información

¹⁰⁷ Véase *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, realizado por Civic Consulting, en nombre de la Comisión Europea, DG Justicia 2012, disponible en: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹⁰⁸ Organizaciones tales como autoridades nacionales de aplicación, organizaciones nacionales de consumidores y Defensores del pueblo, así como una selección de académicos y partes interesadas a nivel de la UE, como la Federación Bancaria Europea (FBE), la Federación Europea de Seguros y Reaseguros (CEA), y la Organización de Consumidores Europea (BEUC).

¹⁰⁹ Por ejemplo, en lo que respecta a los servicios financieros, requisitos específicos de información en el sector bancario (por ejemplo, para la concesión de crédito garantizado a un tercero en Alemania o un anuncio de servicios de cambio de divisas en España), servicios de inversión, seguros, e intermediarios financieros. En relación con los bienes inmuebles, requisitos de información en relación con la compra de bienes inmuebles, la propia operación, el agente inmobiliario y los contratos de construcción.

¹¹⁰ Por ejemplo, prohibición de llamadas frías, mensajes de correo electrónico no solicitados, venta a domicilio de préstamos hipotecarios, y para los agentes inmobiliarios la retención de dinero sin motivo legal en Austria; la venta a domicilio de crédito monetario en los Países Bajos; ofertas combinadas en Bélgica y Francia.

¹¹¹ Por ejemplo, prohibición de crédito usurero en la mayoría de los Estados miembros; prohibición de anunciar la concesión de préstamos sin prueba documental de la situación financiera del consumidor en Francia; o prohibición de anunciar la expedición, sin el consentimiento previo del representante legal, de tarjetas ATM a menores en Austria.

¹¹² Por ejemplo, en Dinamarca, prohibición de que los bancos financien a sus clientes la adquisición de participaciones emitidas por el propio banco; en Francia, prohibición de que los bancos impidan a sus clientes utilizar otro proveedor de seguro de crédito (distinto del facilitado por el propio banco) cuando el nivel de garantía ofrecida es similar.

adecuada sobre las obligaciones legales correspondientes a la firma de contratos¹¹³. Por lo que se refiere a los bienes inmuebles, entre los ejemplos de prácticas detectadas cabe mencionar las siguientes: descripción errónea de las características del inmueble, falta de transparencia en relación con el coste del inmueble y sus respectivos impuestos, publicidad señuelo y prácticas agresivas por los agentes inmobiliarios, tales como intimidar a los consumidores a firmar un contrato exclusivo con un agente cuando intentan vender sus propiedades.

La Comisión ha recibido un gran número de denuncias, cartas de los ciudadanos, preguntas parlamentarias y peticiones sobre los problemas relativos a la compra de bienes inmuebles en Chipre, Bulgaria y España. En Chipre y Bulgaria, los promotores inmobiliarios realizan publicidad engañosa mediante descripciones inexactas de las características de una propiedad y, en particular, la omisión de revelar que las propiedades vendidas continuarán sujetas a las hipotecas previas correspondientes a los préstamos bancarios presentes y futuros contraídos por los promotores. La Comisión está actualmente en contacto con las autoridades chipriotas y búlgaras sobre estas cuestiones, a fin de encontrar una solución a los problemas planteados. En España, los problemas están relacionados con la publicidad engañosa y las prácticas desleales en el sentido de la Directiva únicamente de manera limitada, y afectan principalmente a las relaciones entre consumidores y autoridades locales, como por ejemplo las irregularidades en la concesión de las licencias para construir o la imposición a los residentes extranjeros de cargas de urbanización por el desarrollo de nuevos proyectos.

A pesar de la amplitud de las normas nacionales, es interesante observar que, al menos en la mitad de los casos evaluados en los Estados miembros relativos a las prácticas desleales en el ámbito de los servicios financieros y los bienes inmuebles, las disposiciones de la Directiva (acciones engañosas, omisión y prácticas agresivas, a veces en combinación con prácticas incluidas en la lista negra) se han utilizado como base jurídica. En la otra mitad, se han aplicado normas nacionales más estrictas¹¹⁴.

En el sector de los seguros, por ejemplo, el anexo I, punto 27 se ha aplicado a situaciones en que los aseguradores se negaron a indemnizar siniestros, obligando a los consumidores, que pretendían solicitar una indemnización al amparo de una póliza de seguro, a presentar documentos que no podían razonablemente considerarse pertinentes para determinar la validez de la solicitud. En estos casos, los proveedores sistemáticamente no respondían a la correspondencia al respecto, a fin de disuadir a los consumidores de ejercer sus derechos contractuales¹¹⁵.

Los resultados de la investigación realizada en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles indican que no sería oportuno suprimir la exención prevista en el artículo 3, apartado 9, de la Directiva¹¹⁶.

¹¹³ Cabe señalar que los créditos relativos a la propiedad de bienes inmuebles no están cubiertos por la Directiva 2008/48/CE sobre crédito al consumo, y que la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial el 31 de marzo de 2011.

¹¹⁴ Véase *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, realizado por *Civic Consulting*, en nombre de la Comisión Europea, DG Justicia 2012, disponible en: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Notificado en Portugal, véase el estudio sobre la aplicación de la DPCD a los servicios financieros y los bienes inmuebles en la UE, 2012.

¹¹⁶ El estudio afirma que la posibilidad de que los Estados miembros adopten o mantengan disposiciones más estrictas que las de la Directiva, les ofrece la flexibilidad que necesitan para hacer frente a nuevas prácticas comerciales (desleales) que surgen frente a las especificidades de la legislación nacional en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles, y la supresión del artículo 3, apartado 9, perjudicaría a los sistemas de ejecución que funcionan bien y, por tanto, reduciría el nivel de protección de los consumidores.

Las principales razones son: el riesgo financiero más elevado de los servicios financieros y los bienes inmuebles (en comparación con otros bienes y servicios); la particular inexperiencia de los consumidores en estos ámbitos (junto con la falta de transparencia, en particular de las operaciones financieras); las particulares vulnerabilidades presentes en ambos sectores que hacen que los consumidores sean sensibles a las prácticas de promoción y a las presiones; la experiencia de los organismos de control financiero competentes con un sistema nacional; y, por último, el funcionamiento y la estabilidad de los mercados financieros como tales.

Las autoridades competentes y otras partes interesadas que respondieron a la consulta¹¹⁷ han llegado a una conclusión similar. La gran mayoría de las organizaciones que respondieron, tanto en el ámbito de los servicios financieros como de los bienes inmuebles, consideran muy importante o bastante importante mantener la exención prevista en el artículo 3, apartado 9, de la DPCD.

4. APLICACIÓN

4.1. Aplicación en los Estados miembros

La Directiva no armoniza los sistemas de aplicación de la legislación. Con arreglo al artículo 11 de la DPCD, los Estados miembros son libres de elegir los mecanismos de aplicación que mejor se adapten a su tradición jurídica, siempre y cuando velen por que existan medios adecuados y eficaces para evitar las prácticas comerciales desleales. Sobre la base del artículo 13 de la DPCD, también se deja a los Estados miembros decidir qué tipo de sanciones deben aplicarse, siempre que éstas sean «efectivas, proporcionadas y disuasorias».

El papel de la Comisión en la aplicación de la Directiva es crucial, porque debe garantizar que la Directiva se aplique de forma adecuada y eficaz en todos los Estados miembros.

Los Estados miembros han establecido una gran variedad de sistemas de aplicación. En algunos países, la aplicación corresponde principalmente a las autoridades públicas como el Defensor del consumidor (por ejemplo, Dinamarca, Suecia y Finlandia), a las autoridades de consumo o competencia (por ejemplo, Italia, Irlanda, Países Bajos, Rumanía y Reino Unido) y a departamentos específicos de los ministerios (por ejemplo, Portugal y Bélgica). Otros Estados miembros cuentan con un régimen de aplicación privado dirigido por los competidores (por ejemplo, Austria y Alemania). No obstante, la mayoría de los sistemas combinan elementos de aplicación pública y privada. Las sanciones varían entre órdenes de cesación, daños y perjuicios, multas administrativas y sanciones penales y, en la mayor parte de los Estados miembros existe una combinación de todas ellas¹¹⁸.

Los Estados miembros y las partes interesadas consideran que, a nivel nacional, la aplicación de la Directiva en los Estados miembros es, en general, adecuada y eficaz. Sin embargo, según algunos, la aplicación adecuada a nivel nacional puede verse obstaculizada por la falta de recursos de los organismos nacionales de aplicación, la complejidad y duración de los

¹¹⁷ Entre los encuestados figuran la Organización de Consumidores Europea (BEUC), así como algunas asociaciones nacionales de consumidores. Una de las conclusiones del estudio es que las obligaciones de información nacionales específicas suelen aplicarse independientemente de su capacidad para inducir a error a los consumidores y, por tanto, son más fáciles de gestionar por las autoridades, tribunales, empresas y consumidores. A menudo, también tienen un sistema de ejecución diferente. En consecuencia, el estudio ha mostrado preferencia por las normas vigentes en los Estados miembros que ya contaban con obligaciones de información. Esto se aplica tanto al sector de los servicios financieros como al de los bienes inmuebles.

¹¹⁸ Para más información y ejemplos de los regímenes de aplicación y las sanciones en los Estados miembros, consúltense la ficha de «aplicación» por países en la base de datos de la DPCD en la siguiente dirección: <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Bélgica.

procedimientos de ejecución y el insuficiente efecto disuasorio de las sanciones. Un Estado miembro¹¹⁹ y diversas asociaciones de consumidores¹²⁰ abogan por sanciones más duras¹²¹ y, en algunos casos, por la reparación colectiva.

Varios Estados miembros y partes interesadas confirman que esta situación incide también en la aplicación efectiva de la legislación a nivel transfronterizo. La consulta ha puesto de manifiesto que, en los casos transfronterizos de prácticas comerciales desleales, constituye un verdadero reto para las autoridades dar una respuesta rápida y eficiente dados los obstáculos que plantean las fronteras jurisdiccionales. Además, los recursos disponibles son limitados.

Las estadísticas incluidas en el informe de 2012 sobre la aplicación del Reglamento CPC¹²² muestran que la DPCD es el acto legislativo objeto del mayor número de solicitudes de asistencia mutua como cuerpo de legislación individual. De 2007 a 2010, de 1343 acciones de CPC, 654 (48,7 %) correspondieron a infracciones de la DPCD. El resto de las solicitudes se refería a infracciones de otras 14 Directivas (por ejemplo, la Directiva 1999/44/CE, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo) y un Reglamento.

Desde su creación, la red ha llevado a cabo, bajo la coordinación de la Comisión, operaciones de control anuales denominadas «barridos», que completan la cooperación bilateral al respecto. En estas operaciones, las autoridades analizan simultáneamente una muestra de sitios web en un sector determinado a fin de verificar el cumplimiento de la legislación de consumo de la UE, y en una segunda fase, toman medidas coercitivas o represivas adecuadas, en caso necesario. Las cinco operaciones de control realizadas hasta ahora han contribuido a un mayor cumplimiento de la normativa en los sectores contemplados (sitios web de venta de billetes de avión, tonos para teléfonos móviles, productos electrónicos, entradas para acontecimientos culturales y deportivos, y créditos al consumo). Las autoridades han controlado cerca de 2 200 sitios web de diferentes sectores. Por término medio, el 80 % de los sitios web declarados en infracción del Derecho de consumo regularizaron su situación a resultas de la intervención de las autoridades nacionales. El resultado de la primera fase de la operación de control de 2012 sobre los contenidos digitales confirma una tasa de incumplimiento similar a anteriores operaciones de control. Las autoridades nacionales están llevando a cabo actualmente otras operaciones de control para que las empresas en cuestión aclaren su posición o corrijan su sitio web¹²³.

Aunque los datos consolidados sobre el número de decisiones adoptadas y las sanciones impuestas por las autoridades de control nacionales no están disponibles, pueden facilitarse

¹²⁰ BEUC, *Citizens Advice* (Reino Unido), CLCV (*Consommation, Logement, Cadre de Vie* - FR), Which (Reino Unido).

¹²¹ Para mejorar este aspecto Italia, por ejemplo, ha multiplicado recientemente por diez la pena máxima para las infracciones de la Directiva, de 500 000 euros a 5 millones de euros.

¹²² El Reglamento CPC establece un marco de cooperación entre las autoridades responsables de la aplicación en los Estados miembros para formar una red a escala de la UE (la red CPC). Este marco permite a las autoridades cooperar estrechamente para detener de una manera rápida y efectiva las prácticas comerciales que infringen la legislación de los consumidores, cuando los comerciantes y los consumidores están establecidos en diferentes países. La red reúne a las autoridades competentes de todos los Estados miembros (así como Noruega e Islandia). Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»), COM (2012) 100 final, 12.3.2012; disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:EN:PDF>

¹²³ Véase http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm sobre los resultados de la primera fase de la operación de barrido de los contenidos digitales.

¹²⁴ «Procès verbaux».

los siguientes ejemplos representativos: entre la entrada en vigor de la Directiva y mediados de 2011, la autoridad italiana de competencia dictó más de 700 decisiones e impuso multas administrativas por un total de 91 millones de euros; la Dirección General de competencia de consumo y de represión del fraude francesa (DGCCRF) elaboró 1 251 informes¹²⁴ e impuso las correspondientes multas por un total de aproximadamente 1,7 millones de euros¹²⁵; el Centro de protección de los derechos de los consumidores de Letonia adoptó 154 decisiones vinculantes e impuso multas por un total de 159 400 euros; el Defensor del consumidor finlandés inició 8 litigios; la Agencia nacional del consumidor irlandesa obtuvo 14 compromisos de las empresas, emitió 116 dictámenes de puesta en conformidad, dictó 2 órdenes de prohibición e inició 2 acciones judiciales; el servicio de inspección comercial de Eslovaquia dictó 46 decisiones administrativas e impuso multas por un valor total de 151 800 euros; y, por último, en Suecia se dictaron 18 sentencias y se expedieron 52 órdenes de cesación.

Las actividades de control deben continuar a fin de garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, sobre todo a escala transfronteriza, pero también en el contexto nacional. Esta conclusión se basa en la experiencia de la Comisión en la cooperación con las autoridades nacionales, en las observaciones recibidas de los CEC y otras partes interesadas¹²⁶, y en otras fuentes disponibles (en particular los informes sobre la aplicación del Reglamento CPC)¹²⁷.

4.2. Autorregulación

La DPCD mantiene el principio de que la autorregulación puede apoyar los procedimientos administrativos o judiciales y aclara el papel que pueden desempeñar los responsables de códigos de conducta en la aplicación de la normativa¹²⁸.

Tal como muestra la experiencia de algunos regímenes jurídicos¹²⁹, los organismos de autorregulación pueden contribuir a mejorar el cumplimiento de las normas y reducir la carga que recae en los organismos públicos de ejecución. Los Estados miembros pueden apoyarse en los mecanismos de resolución de conflictos derivados de la autorregulación para aumentar

¹²⁵ En Francia, la DGCCRF elaboró 1 195 informes sobre prácticas engañosas que dieron lugar a sanciones financieras de 73 828 euros impuestas por los tribunales y de 1 649 451 euros impuestas directamente por la DGCCRF, y 56 informes sobre prácticas agresivas, por las que los tribunales impusieron sanciones financieras de 15 000 euros.

¹²⁶ Los CEC de Bélgica, la República Checa, Portugal y el Reino Unido señalaron problemas de aplicación en asuntos transfronterizos (que sugieren que la cooperación entre las autoridades nacionales debe mejorarse o que indican que los casos transfronterizos no son correctamente tratados por los tribunales nacionales). Los CEC de Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Polonia y Suecia consideran que a nivel nacional, los poderes de control, las sanciones y las vías de recurso no son adecuados.

¹²⁷ Véase, por ejemplo, el segundo Informe bienal de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»). Véase la p. 9 del Informe: «Sigue siendo significativo el número de autoridades nacionales que no hace un uso activo de los mecanismos de cooperación que ofrece el Reglamento CPC». No se puede excluir que, aunque la DPCD es, con mucho, la base jurídica más utilizada para las acciones de CPC, el número de solicitudes de asistencia mutua relativas a la DPCD sigue siendo bajo para un instrumento legislativo tan horizontal y global.

¹²⁸ Véase el artículo 10 de la DPCD.

¹²⁹ Por ejemplo, la *Advertising Standard Authority* («ASA») del Reino Unido ha recibido y evaluado cuidadosamente 14 596 denuncias, que dieron lugar a 6 542 casos en el primer semestre de 2010. Las denuncias han disminuido (alrededor del 10 %) con relación a los años anteriores, lo que puede explicarse por un mayor cumplimiento de las normas gracias a los esfuerzos de la ASA. Para conocer las cifras, las decisiones y los casos, véase los informes anuales de actividad de la ASA en: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

el nivel de protección de los consumidores y optimizar el cumplimiento de la legislación y las mejores prácticas de mercado.

No obstante, la Directiva es clara en cuanto a que la autorregulación no puede sustituir a las medidas de ejecución administrativas o judiciales. Por otra parte, la Directiva refuerza la eficacia de los códigos de conducta exigiendo a los Estados miembros que apliquen las normas de autorregulación a los comerciantes que se hayan comprometido a respetar los códigos vigentes¹³⁰.

5. RESUMEN DE LOS BENEFICIOS DE LA DIRECTIVA

La experiencia adquirida en los primeros años de su aplicación demuestra que la Directiva ha contribuido a aumentar la protección de los consumidores en los Estados miembros, al tiempo que protege a las empresas que operan lícitamente frente a los competidores que no cumplen las normas.

Los organismos nacionales de protección de los consumidores han recurrido a ella para limitar y sancionar una gran variedad de prácticas comerciales desleales¹³¹. La DPCD es el único instrumento legislativo de la UE de carácter general vigente para evaluar los reclamos ecológicos o las prácticas agresivas.

Sus normas basadas en principios han resultado especialmente eficaces para permitir a las autoridades nacionales adaptar sus evaluaciones a la rápida evolución de los productos, servicios y métodos de venta. La «lista negra» ha proporcionado a las autoridades nacionales una herramienta eficaz contra las prácticas desleales como la publicidad señuelo¹³², las falsas ofertas gratuitas, la publicidad encubierta y las incitaciones directas dirigidas a los niños. Las disposiciones de la lista negra se han utilizado también para luchar contra las prácticas desleales en los ámbitos de los servicios financieros y los bienes inmuebles.

Este marco jurídico también es adecuado para evaluar la equidad de las nuevas prácticas en línea que se están desarrollando paralelamente a la evolución de las técnicas publicitarias. Permite reaccionar rápidamente frente a los abusos cometidos por medio de nuevas herramientas comúnmente utilizadas como la comparación de precios y las páginas web colectivas de reservas, o en relación, por ejemplo, con la creciente presencia de la publicidad en las redes sociales.

A nivel transfronterizo, alrededor de la mitad de las acciones emprendidas en el marco de la red CPC (peticiones de información, alertas y solicitudes de medidas de ejecución) afectan a infracciones de la DPCD¹³³. Además, la red CPC ha realizado varias acciones conjuntas de vigilancia («barridos») sobre la base de las disposiciones de la DPCD (sitios web de venta de

¹³⁰ Véase el artículo 6, apartado 2, letra b), de la DPCD.

¹³¹ Véase la sección 4 del presente informe sobre la aplicación de la Directiva.

¹³² Véase el punto 5 del anexo I de la Directiva. Esta práctica prohibida consiste en realizar ofertas atractivas a los consumidores cuando el comerciante no es capaz de suministrar el producto en las cantidades previstas teniendo en cuenta (entre otras cosas) el alcance de la publicidad.

¹³³ De 2007 a 2010, de 1 343 acciones de CPC, 654 (48,7 %) correspondieron a infracciones de la DPCD. Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»), 12.3.2012 COM (2012) 100 final, disponible en http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_en.pdf.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

billetes de avión, servicios de telefonía móvil en línea, sitios web de venta de artículos electrónicos de consumo)¹³⁴.

La cooperación con las autoridades nacionales de aplicación y las informaciones relativas a la aplicación de la Directiva recogidas en la base de datos de la DPCD ponen de manifiesto que las normas se interpretan en su mayoría de manera uniforme. Las aclaraciones facilitadas por el TJUE y la Comisión han contribuido a ello.

Al sustituir la normativa fragmentada de los Estados miembros sobre prácticas comerciales desleales por un conjunto de normas, la Directiva ha contribuido a la supresión de los obstáculos al comercio transfronterizo y a la simplificación del marco regulador.

En la Estrategia Europa 2020 se exhorta a que los ciudadanos puedan participar plenamente en el mercado único, para lo que es necesario reforzar sus posibilidades de comprar bienes y servicios transfronterizos y su confianza al hacerlo. El alto nivel de protección de los consumidores que establece la Directiva parece contribuir a impulsar la confianza de estos. Pruebas recientes revelan que cada vez hay más consumidores interesados en efectuar compras transfronterizas (52 %, +19) y dispuestos a gastar más dinero en comercio transfronterizo (18 %, +5) que en 2006, cuando la Directiva aún no se había transpuesto en los Estados miembros¹³⁵. No obstante, hay que reconocer que el aumento de las compras transfronterizas en línea es mucho menor que el aumento a escala nacional, por lo que está claro que hay que hacer más esfuerzos¹³⁶. Por ello, el énfasis debe ahora ponerse en una aplicación correcta y coherente de la Directiva como condición previa para que los ciudadanos y las empresas de la UE puedan disfrutar plenamente de las oportunidades que ofrece el mercado único.

La Comisión ha identificado el comercio al por menor (incluido el comercio electrónico), el sector de los transportes, la economía digital, y la energía y sostenibilidad, como los principales ámbitos en los que el mercado interior tiene mayor potencial de crecimiento¹³⁷. La Directiva tiene un papel esencial que desempeñar en este contexto.

Por tanto, es necesario realizar esfuerzos adicionales en términos de refuerzo de la aplicación de la DPCD. Los recursos de los Estados miembros son limitados y el efecto disuasorio de las sanciones debe acrecentarse. También debe intensificarse la cooperación en asuntos transfronterizos en el ámbito del Reglamento CPC.

La voluntad de reforzar las actividades de control a escala transfronteriza y nacional requiere que la Comisión desempeñe **un papel más destacado**, uniendo fuerzas con los Estados miembros y apoyándoles en la aplicación de la Directiva en toda la Unión Europea. A este respecto, la Comisión determinará cómo puede desempeñar, de conformidad con los Tratados,

¹³⁵ Véase el Flash de Eurobarómetro 332 sobre las actitudes de los consumidores hacia el comercio transfronterizo y la protección de los consumidores, de mayo de 2012, p. 8. Más consumidores están ahora interesados en realizar compras transfronterizas (52 %, +19) y dispuestos a gastar más dinero (18 %, +5) que en 2006. Una parte creciente de los consumidores, el 50 %, están dispuestos a comprar bienes o servicios utilizando otra lengua de la UE (+17 puntos en comparación con 2006). El porcentaje de los que serían totalmente reacios a comprar en otro idioma se ha reducido del 42 % en 2008 al 30 % en 2011. La proporción de europeos que dicen saber dónde obtener información y asesoramiento sobre las compras transfronterizas también ha aumentado considerablemente, del 24 % en 2006 al 39 % en 2011.

¹³⁶ Durante el período 2008-2010, el comercio electrónico entre empresas y consumidores nacionales aumentó del 28 % al 36 % de la población que realiza compras en línea en el ámbito nacional, mientras que el número de personas que realizan compras en línea transfronterizas solo aumentó del 6 % al 9 %. Solo un 9 % de los consumidores europeos manifestaron haber realizado compras transfronterizas en línea en 2010, según Eurostat, estadísticas de la sociedad de la información, 2010.

¹³⁷ Véase la Agenda del Consumidor Europeo y la Comunicación de la Comisión Europea «Un nuevo pacto de gobernanza para un mejor funcionamiento del mercado único».

un papel más activo para fomentar la aplicación coherente de la Directiva, en particular en relación con las prácticas desleales transfronterizas, tales como las que se producen en internet y que plantean cuestiones comunes a las autoridades encargadas de la aplicación de las normas.

6. CONCLUSIONES

Tal como se anunciaba en la Comunicación sobre la aplicación de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales que acompaña al presente informe, no parece oportuno modificar la Directiva en esta fase. Esta conclusión refleja los resultados de la consulta y las conclusiones preliminares extraídas de la experiencia adquirida en la aplicación en los Estados miembros, que es importante pero aún demasiado limitada en el tiempo para un cuerpo normativo tan amplio.

Las inquietudes que han planteado algunas partes interesadas en relación con la aplicación de la DPCD a determinadas prácticas comerciales desleales pueden abordarse mediante iniciativas destinadas a mejorar la aplicación de la DPCD en los Estados miembros. A este respecto, como se indica en la Comunicación, los esfuerzos futuros deberán centrarse en las áreas temáticas clave en las que el perjuicio y la pérdida de oportunidades para los consumidores parecen ser más frecuentes, y en las que el potencial de crecimiento del mercado único es mayor.