



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.6.2002
COM(2002) 289 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Comunicación de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los consumidores
en la Unión Europea**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

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

RESUMEN

El Libro Verde¹, adoptado en octubre de 2001, establece una serie de opciones y preguntas sobre el futuro de la regulación y la aplicación de la protección de los consumidores. En particular, el Libro Verde plantea la idea de elaborar una directiva marco sobre prácticas comerciales leales. Asimismo, sugiere la creación de un instrumento jurídico para facilitar la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación.

El Libro Verde provocó una amplia respuesta de las empresas, de las organizaciones de consumidores y de los gobiernos y organismos nacionales. En conjunto, las ideas en él expuestas fueron bien acogidas por parte de las personas que respondieron, si bien no todas recibieron el apoyo de todos los grupos. La consulta reveló un amplio consenso en torno a los siguientes aspectos:

- Una mayoría de los consultados acepta la necesidad de una reforma de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores. La situación actual frena el desarrollo del mercado interior para los consumidores y las empresas.
- Una mayoría de los consultados que expresaron una preferencia está a favor de una reforma basada en una directiva marco. La mayoría de los que manifestaron su preferencia indicó que la directiva marco debería basarse en las prácticas comerciales leales.
- Una gran mayoría de los que señalaron su opinión apoya la idea de la Comisión de crear un instrumento jurídico para la cooperación entre los organismos nacionales encargados de la protección de los consumidores.

El Consejo pidió a la Comisión que diera prioridad al seguimiento del Libro Verde. La respuesta a la consulta ha supuesto también un apoyo claro a la Comisión para elaborar una propuesta de directiva marco, aunque antes de presentar una propuesta será necesario proceder a consultas más pormenorizadas. En consecuencia, la presente comunicación establece un plan de acción para la realización de nuevas consultas en colaboración con los Estados miembros y las partes interesadas. Como primera medida, en el anexo I se adjunta un resumen de las cuestiones que deberán abordarse en la directiva marco, que se completará en su momento con documentos de consulta más detallados.

Estas iniciativas son totalmente coherentes y compatibles con las políticas comunitarias actuales, tales como la política de la Comisión en el sector audiovisual (en particular, la

¹ COM(2001) 531

Directiva sobre televisión sin fronteras²) y su política sobre las comunicaciones comerciales y el seguimiento de la estrategia de la Comisión para el mercado interior de los servicios.

Mientras tanto, las reacciones a la presente Comunicación serán bienvenidas, y deberán enviarse a la Comisión antes del **30 de septiembre de 2002**. Todos los comentarios deberán enviarse por correo electrónico a la dirección: consultanco@cec.eu.int; asimismo, podrán remitirse copias en papel a la siguiente dirección:

Comisión Europea
DG Sanidad y Protección de los Consumidores
F101 06/52
B-1049 Bruselas

Por otra parte, los servicios de la Comisión comenzarán a elaborar una propuesta para la creación de un instrumento jurídico sobre la cooperación en el ámbito de la aplicación de la reglamentación, consultando informalmente a los gobiernos nacionales y las autoridades responsables de la aplicación más directamente interesadas, con el fin de adoptar una propuesta para finales de 2002.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Libro Verde planteaba como argumento central que la fragmentación de las normas nacionales y comunitarias relativas a la protección de los consumidores impide el funcionamiento adecuado del mercado interior para las transacciones entre las empresas y los consumidores. Asimismo, detectaba barreras que minan la confianza de los consumidores en lo que se refiere a las compras transfronterizas y ejercen un efecto disuasorio sobre las empresas que se plantean vender más allá de sus fronteras y establecerse en varios Estados miembros. Afirmaba también que no se ha conseguido materializar el potencial que encierra el mercado interior para estimular la competencia y beneficiar a los consumidores. Para lograr una mayor armonización, el Libro Verde proponía optar entre un enfoque específico (consistente en la adopción de una serie de nuevas medidas verticales de armonización) y un enfoque mixto, compuesto por una directiva marco sobre prácticas comerciales completada, en caso necesario, con medidas sectoriales.
2. El Libro Verde sugería, asimismo, que se otorgara un papel importante a los códigos de conducta a escala de la Unión Europea, amparados en una directiva marco. A este respecto, sugería también que se definiera como práctica desleal el incumplimiento de los compromisos asumidos voluntariamente, y recogidos en códigos de conducta, en lo que se refiere a las prácticas comerciales. Asimismo, sugería que sean las propias asociaciones las que se encarguen de velar por que sus códigos de conducta se ajusten a la legislación, pero que no pueda considerárselas responsables del incumplimiento de sus códigos por parte de los miembros.
3. El Libro Verde consultaba sobre la cuestión de si deberían elaborarse orientaciones prácticas no obligatorias, recogidas en listas redactadas por un comité regulador de

² Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (DO L 298 de 17.10.1989, p.23), modificada por la Directiva 97/36/CE.

los Estados miembros presidido por la Comisión, o bien en forma de recomendaciones de la Comisión. Las orientaciones podrían servir de guía a los organismos nacionales de aplicación y reducir así el riesgo de fragmentación, garantizando un planteamiento común. El Libro Verde sugería asimismo que el Comité podría encargar a las empresas y a las organizaciones de consumidores que negocien las orientaciones no obligatorias mediante la participación de las partes interesadas. Por último, el Libro Verde proponía la creación de un marco jurídico para la cooperación entre los organismos públicos.

4. El período de consulta concluyó el 15 de enero de 2002. El 7 de diciembre de 2001 se celebró en Bruselas una audiencia pública sobre el Libro Verde, a la que asistieron más de 200 participantes³.
5. En sus conclusiones destinadas a la preparación del Consejo Europeo de Barcelona, el Consejo de Mercado Interior pedía que se diera prioridad al seguimiento del Libro Verde⁴.

II. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS

6. El Libro Verde ha despertado un gran interés, y se han recibido 169 respuestas⁵, la mayoría de ellas procedentes de organizaciones empresariales (el cuadro adjunto (anexo II) recoge un desglose detallado de las respuestas). Sin embargo, la respuesta a la consulta no fue equilibrada desde el punto de vista geográfico. Todos los Estados miembros respondieron a la consulta. En lo que respecta a las instituciones de la UE, el Comité Económico y Social formuló un dictamen⁶ que apoya, en líneas generales, el enfoque mixto apuntado en el Libro Verde, pero pide una mayor clarificación.

Necesidad de la reforma

7. Las respuestas al Libro Verde se encuentran divididas en cuanto a la necesidad de la reforma, pero la mayoría de las que expresan una postura clara (114 de un total de 141) coincide con el análisis de la Comisión. Todos los **Estados miembros**, con una excepción, convienen en que es necesaria una reforma. Dos Estados miembros sólo aceptan la necesidad de reformar las directivas comunitarias existentes. Las **asociaciones empresariales** y las empresas que han contestado se dividen de forma equilibrada. Un grupo importante (36), y la mayor parte de las empresas multinacionales que respondieron (8), confirma este análisis. Algunas de ellas aportan ejemplos de obstáculos, otras argumentan que la incoherencia entre las disposiciones nacionales de transposición de las directivas de protección de los consumidores que contienen cláusulas mínimas constituyen también una barrera considerable.

³ En la siguiente dirección podrá consultar el acta de dicha reunión: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/hearing_greenpap_en.html

⁴ Informe del Consejo de Mercado Interior, Consumidores y Turismo de 1 de marzo de 2002 – Documento 6503/02 del Consejo.

⁵ En la siguiente dirección podrá encontrar la lista completa de las entidades que han respondido junto con sus respuestas: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/responses/responses_en.html.

⁶ CES 344/2002.

8. Otro importante grupo de asociaciones de empresas (24 respuestas) afirma que no hay pruebas que apoyen este análisis. Solicitan más información sobre las actitudes frente al comercio transfronterizo en general y el papel que tiene la defensa de los consumidores en dichas actitudes. Algunas de las empresas de este grupo son menos escépticas que otras, es decir, afirman estar dispuestas a cambiar de opinión si se les aportan más pruebas. Para otras, el factor determinante es la naturaleza de cualquier propuesta jurídica. 17 asociaciones empresariales y tres empresas no han manifestado una posición clara en uno u otro sentido.
9. Una neta mayoría (30 de 31) de organizaciones de **consumidores** está de acuerdo con la necesidad de introducir reformas y algunas aportan ejemplos para demostrarlo. Una organización de consumidores rechaza por completo el análisis del Libro Verde, alegando que la defensa del consumidor se ejerce mejor a escala nacional.

Armonización

10. Una gran mayoría de **Estados miembros** (12) apoya el **enfoque mixto** y una directiva marco basada en la armonización completa y prácticas comerciales leales. Los tres restantes manifiestan su preferencia por el enfoque específico y consideran prioritarias la simplificación y armonización de la legislación existente. Estos países expresan también su temor de que la directiva marco no pueda reducir la fragmentación de forma suficiente. Dos Estados miembros afirman que el objetivo de la directiva marco debería ser la protección de los consumidores, de la competencia y del público en general mediante la prohibición de prácticas comerciales desleales; mantienen que la directiva marco debería redactarse de forma que incluya las relaciones comerciales entre las empresas en su aspecto de competencia desleal, lo que engloba prácticas comerciales como la protección de los secretos comerciales o las imitaciones serviles. Sostienen que esta extensión del ámbito de aplicación de la directiva se justifica por el hecho de que no sólo los consumidores, sino también las empresas competidoras y, en particular, las PYME, necesitan protección frente a las prácticas comerciales desleales.
11. La mayoría de las **asociaciones de consumidores** (29) están a favor del enfoque mixto con una directiva marco basada en prácticas comerciales leales. No obstante, dos de ellas manifestaron su preocupación ante la idea de que una directiva marco pudiera eliminar la justificación de las cláusulas mínimas en las directivas de protección de los consumidores y crear así las condiciones para la aplicación del principio del país de origen.
12. También en este caso las **empresas** están divididas prácticamente en dos mitades, con opiniones que van desde un apoyo decidido hasta un profundo escepticismo. 31 asociaciones empresariales y empresas individuales manifiestan su preferencia por continuar con un enfoque mixto, 27 expresan su preferencia por el enfoque específico y 30 no indican ninguna predilección clara, reclamando más información, clarificaciones o consultas. 18 asociaciones empresariales y empresas individuales prefieren la idea de una directiva marco sobre prácticas comerciales leales, 16 una directiva marco basada en las prácticas fraudulentas y 54 no formularon ninguna preferencia clara.
13. En general, los más escépticos temen que una directiva marco provoque un aumento de la fragmentación del mercado interior. En sus respuestas se preguntan si una directiva marco funcionaría en la práctica o si armonizaría realmente las normas

nacionales. En general, piden también más pruebas de que una directiva marco podría vencer estos obstáculos. Algunas empresas estarían más dispuestas a aceptar una directiva marco si consolidara y simplificara las normas existentes.

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

14. El mayor número de preguntas, y los niveles más altos de respuestas «no sabe, no contesta», las provocaron las ideas del Libro Verde sobre los **códigos de conducta**, probablemente a causa de su novedad y porque en el documento sólo se esbozaban de forma breve. Una mayoría de las asociaciones empresariales y de las empresas que respondieron (55 a favor, 11 en contra y 22 sin una postura clara) está a favor de elaborar, en principio, códigos de conducta a escala comunitaria. Algunas alegan que los códigos de conducta, especialmente en lo que se refiere a la publicidad, tienen una marcada función semirregulatoria. Otras sostienen lo contrario, es decir, que los códigos de conducta no pueden ser un complemento de la regulación, o que una importancia excesiva de los códigos de conducta confundiría a las empresas y a los consumidores.
15. Una gran mayoría de las asociaciones empresariales y de las empresas que manifestaron su opinión (28 de 35) está en contra de la idea de convertir en obligatorios los compromisos voluntarios. No obstante, 53 no han expresado ninguna opinión sobre este punto. El papel de los códigos de conducta a escala nacional planteó muchas preguntas, especialmente en un Estado miembro en donde están más arraigados. La idea apuntada en el Libro Verde de que la adopción de códigos de conducta debería seguir siendo totalmente voluntaria obtiene un amplio apoyo, pero algunas empresas se muestran a favor de que la Comisión respalde los códigos. Se expresan algunas inquietudes en cuanto a imponer que los propietarios de los códigos sean responsables de ellos.
16. Los grupos de consumidores y otros grupos que respondieron se manifiestan a favor, pero con cautela, y apoyan con mayor firmeza que los compromisos sean vinculantes. Entre los que manifiestan su opinión, la idea de declarar práctica desleal el incumplimiento de un compromiso constituye una condición esencial para que apoyen los códigos de conducta (8 a favor, ninguno en contra, 25 sin opinión).
17. Los Estados miembros apoyan sobre todo el uso de códigos de conducta en general; uno pide que se hagan más consultas, otros dos apoyan la idea de códigos de conducta para la protección de los consumidores en general. Uno de estos últimos se manifiesta claramente a favor del apoyo público a los códigos de conducta. Cuatro Estados miembros desean una mayor participación de los poderes públicos en la negociación de los códigos.
18. Las ideas de **orientación no vinculante** y de un **comité regulador** también dieron lugar a preguntas. El uso de orientaciones a escala de la Unión Europea suscita un amplio apoyo, puesto que permitirá una mayor clarificación de las prácticas comerciales leales. Los grupos de consumidores (15 a favor, 1 en contra, 17 sin opinión) valoran especialmente esta opción, porque aumenta la adaptabilidad del marco regulador. Las asociaciones empresariales y las empresas individuales se dividen en dos partes prácticamente iguales: 19 a favor, 17 en contra y 52 sin una postura clara; las que están a favor consideran que la idea contribuye a aumentar la seguridad jurídica y la claridad, las que están en contra temen que las orientaciones

no resuelvan el problema de la fragmentación. No hay una opinión clara sobre la forma y el carácter jurídico preferidos de la orientación: muchos participantes dejaron de lado estas cuestiones o respondieron con interrogantes. Un pequeño número de las empresas que respondieron expresa su recelo ante la forma de elaborar las orientaciones o su funcionamiento en la práctica.

19. Las empresas que exponen su posición muestran una gran reticencia ante la idea de un comité regulador que elabore orientaciones no vinculantes en general, o plantean muchas preguntas sobre su funcionamiento y composición. Los Estados miembros que apoyan la directiva marco respaldan también en líneas generales la necesidad de orientaciones no vinculantes.
20. Por último, hay un fuerte apoyo a **la participación de las partes interesadas** por parte de los grupos de consumidores (20 a favor, ninguno en contra y 13 sin opinión). Una mayoría de asociaciones empresariales y de empresas individuales es partidaria de la idea de una decidida participación como partes interesadas (32 a favor, 11 en contra, 45 sin opinión). Los Estados miembros que apoyan la directiva marco respaldan también, en general, la participación de las partes interesadas.

Aplicación

21. La idea tuvo una gran aceptación entre las asociaciones empresariales y las empresas (30 a favor, 7 en contra) y las asociaciones de consumidores (18 a favor, una en contra) que respondieron. La mayoría de Estados miembros (10) acogió también muy favorablemente esta propuesta. Unas cuantas empresas manifiestan su interés por que la información sobre las empresas mantenga su carácter confidencial, de forma que no puedan hacerse públicas las alegaciones no fundamentadas. Entre los diferentes Estados miembros, uno que no cuenta con una tradición de organismos públicos de aplicación en este sector prefiere destacar el papel de la cooperación judicial, y no ve la necesidad de un instrumento en esta fase. Otro también hace hincapié en la cooperación judicial y subraya que los obstáculos que se oponen a la cooperación entre sus organismos nacionales de ejecución y los de otros Estados miembros se derivan de las normas de confidencialidad sobre los procesos de derecho penal. Aunque apoyan, en general, la necesidad de cooperación en el terreno de la aplicación de las normas, tres Estados miembros prefieren reforzar a corto plazo la cooperación informal. Los demás Estados miembros apoyan claramente la necesidad de tal instrumento.

Seguimiento

22. Una gran mayoría de las respuestas está de acuerdo con que la Comisión elabore una propuesta sobre **cooperación en materia de aplicación**, y no han pedido que se lleven a cabo más consultas sobre esta iniciativa. Por lo que se refiere a una **directiva** marco, la mayoría de las empresas solicitan la publicación de un Libro Blanco. Los demás participantes desean que se hagan más consultas o plantean preguntas para las que piden respuestas. Aun apoyando la directiva marco, la mayor parte de los Estados miembros defiende también que se haga otra consulta sobre el contenido de la directiva, pero no insistiría en la necesidad de un Libro Blanco si ello significara un retraso en los progresos necesarios.

III. PRÓXIMAS MEDIDAS

Necesidad de la reforma

- Las respuestas a la consulta han sido más que suficientemente claras para justificar la adopción de medidas con miras a una reforma. Cierta número de respuestas, y la mayoría de los Estados miembros, han indicado que las disparidades entre las normas nacionales, en particular en el ámbito de las prácticas comerciales, causan graves distorsiones de la competencia.
 - La Comisión reconoce que es necesario seguir desarrollando un trabajo de investigación en este sector, por lo que se ha previsto la realización de una serie de encuestas complementarias destinadas a mejorar la comprensión general de las actitudes de las empresas y los consumidores frente a las transacciones transfronterizas y su percepción de las barreras a las que tienen que hacer frente, así como para calibrar las divergencias de precios. Dichas encuestas permitirán a la Comisión determinar los obstáculos al mercado interior que eliminaría una futura directiva marco.
 - Llegado el momento, cualquier propuesta importante deberá ir acompañada de una evaluación de impacto y de una lista de los principales obstáculos que se oponen al comercio transfronterizo.
23. Desde la publicación del Libro Verde, han aparecido otras pruebas al respecto. El informe Cardiff de la Comisión sobre el funcionamiento del mercado interior⁷ informaba de que en el mercado interior subsisten significativas diferencias de precios. El informe demostraba que algunos precios al por menor pueden ser un 40 % superiores o inferiores a la media europea, y que la diferencia media entre los precios se sitúa en torno al 30 %; concluía, además, que estas diferencias no se deben a factores geográficos, sino económicos, y que la reforma económica y las medidas que favorecen la competencia parecen las más idóneas para eliminar la dispersión de precios residual en dichos mercados. El informe mencionaba que el Libro Verde expone algunas opciones para incrementar la competencia entre empresas y consumidores y en el mercado al por menor. Es evidente que la pervivencia de estas diferencias en los precios puede beneficiar a algunas empresas, por lo que estas pueden oponerse a un aumento de la transparencia y la competencia en este sector.
24. La Mesa Redonda de los Servicios Financieros Europeos encargó un estudio⁸, publicado recientemente, sobre las ventajas de un mercado europeo al por menor para los servicios financieros que funcione correctamente. El estudio cifraba en 5 000 millones de euros anuales el potencial de ahorro en los costes y apuntaba un posible efecto favorable del 0,5 % sobre el crecimiento económico. El informe establecía que la existencia de diferentes normas nacionales sobre la protección de los consumidores y las prácticas comerciales constituyen barreras importantes que «hacen imposible una estrategia paneuropea de mercado y de normalización de los productos».

⁷ COM 2001 (736) de 7 de diciembre de 2001.
⁸ www.zew.de/erfstudyresults/

25. Una encuesta Eurobarómetro recientemente llevada a cabo para la Comisión⁹ demostraba también que a los consumidores de la UE les inspiran mucha más confianza las compras nacionales que las transfronterizas. El informe indicaba que sólo el 32 % de los consumidores europeos se siente bien protegido cuando tiene un litigio con una empresa radicada en otro Estado miembro, frente al 56 % cuando el problema se plantea con una empresa nacional. Esta falta de confianza también se refleja en la utilización general del comercio electrónico. El reciente informe sobre la evaluación comparativa de eEurope ha revelado un crecimiento inferior al previsto, ya que sólo el 4 % de los usuarios europeos se clasifica a sí mismo como «comprador frecuente»¹⁰.

Armonización

La directiva marco

- Las respuestas a la pregunta apoyan a la Comisión para que adopte el enfoque mixto y elabore una propuesta de directiva marco, pero es evidente que deben llevarse a cabo nuevas consultas sobre sus aspectos concretos. Unos cuantos elementos para una posible directiva marco se exponen en el anexo I, como base para la consulta.

Una directiva marco deberá lograr los siguientes aspectos:

- Una armonización máxima con un alto nivel de protección de los consumidores. Teniendo en cuenta que es necesario lograr un funcionamiento correcto del mercado interior, son precisas más consultas sobre el nivel requerido de armonización en la directiva marco.
- Prioridad a la simplificación y, cuando sea posible, a la desregulación de las disposiciones existentes.
- Aplicación del principio de reconocimiento mutuo y control por el país de origen (principios del mercado interior).
- Un mayor equilibrio entre la seguridad jurídica y la adaptabilidad a las circunstancias del mercado; por una parte, es esencial que la legislación sea lo suficientemente minuciosa para lograr una verdadera armonización e infundir seguridad a las empresas y los consumidores, –deberá estar redactada con claridad, de forma que las cuestiones de interpretación se limiten al máximo–, y, por otra parte, la legislación deberá ser lo más intemporal y neutra posible en el aspecto tecnológico, evitando normas abiertamente impositivas.
- El campo de aplicación de la legislación se basará en el concepto más amplio de «prácticas comerciales leales», y no sólo en el concepto más restringido de «prácticas fraudulentas». También deberá formularse en términos de acciones que son desleales, es decir, en la obligación de no comerciar deslealmente, más que en el deber de comerciar lealmente.

⁹

FLASH BE 117 ‘Consumer Study’, enero de 2002

¹⁰

COM(2002) 62 final de 5 de febrero de 2002.

- Una directiva marco deberá basarse en una cláusula general, que podría estar formada por dos elementos: la deslealtad de las prácticas, y una «prueba de perjuicio al consumidor» (que se expone en el anexo). La cláusula general deberá apoyarse en una serie de normas específicas (las categorías de «lealtad/deslealtad») referidas a diferentes etapas de la relación entre las empresas y los consumidores. Para ilustrar mejor la cláusula general y las categorías, se elaborará una lista no exhaustiva de ejemplos.
- Entre los posibles elementos de la categoría de prácticas leales / desleales se incluyen los siguientes:
 - una prohibición de que las empresas adopten prácticas comerciales fraudulentas o que puedan inducir a engaño al consumidor;
 - una obligación de revelar a los consumidores toda la información que pueda influirles a la hora de tomar una decisión;
 - una prohibición del uso de la fuerza física, el acoso, la coerción o la influencia indebida por parte de las empresas;
 - comunicación de información efectiva y respuesta real a las reclamaciones durante el período posventa.
- Deberá prestarse especial atención a las prácticas desleales que causan perjuicios a los intereses de los consumidores en general, más que a los casos individuales, conforme a las prácticas existentes. La legislación deberá velar por que puedan adoptarse acciones de cesación para garantizar la rápida retirada de dichas prácticas desleales. La directiva marco deberá incluirse en la lista de directivas contempladas en el artículo 1 de la Directiva sobre acciones de cesación¹¹.

Asimismo:

- Según dos Estados miembros, una directiva marco debe ocuparse también de las relaciones comerciales entre empresas. Tal como se deduce claramente del Libro Verde, inicialmente la Comisión se inclinaba por limitar la directiva marco a las transacciones entre empresas y consumidores. Por una parte, ciertas prácticas desleales, como la protección de los secretos comerciales o de las imitaciones serviles, parecen de naturaleza puramente empresarial y deberían mantenerse al margen del campo de aplicación de la directiva marco. Por otra, ciertas prácticas, como la publicidad engañosa, que podrían afectar tanto a los intereses de los consumidores como a los de los competidores, entran más claramente dentro del campo de aplicación, en lo que se refiere a los consumidores. Dado que ningún otro Estado miembro ha abogado por la extensión de la directiva marco a todas las relaciones entre empresas, la Comisión no encuentra razones para cambiar su orientación inicial, que planteaba abarcar sólo las transacciones entre empresas y consumidores.
- Tal como se precisa en el Libro Verde, la decisión de continuar con el enfoque de directiva marco no significa que se abandone el uso de medidas sectoriales

¹¹ Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

específicas, como la Directiva sobre la televisión sin fronteras; seguirán utilizándose en función de las necesidades.

26. La propuesta de la Comisión de un reglamento relativo a la promoción de las ventas en el mercado interior es compatible con un enfoque mixto. El Consejo ha pedido que se considere prioritario el trabajo sobre el seguimiento efectivo del Libro Verde de la Comisión sobre la protección de los consumidores. La presente Comunicación responde a dicha petición. El Consejo declaró, asimismo, que debe proseguirse el trabajo sobre la propuesta de reglamento relativa a las promociones de ventas. En este contexto, la Comisión desea reiterar que el trabajo sobre la propuesta de reglamento relativa a las promociones de ventas debe continuar paralelamente.

Directivas existentes sobre protección de los consumidores

27. Al describir el enfoque mixto, el Libro Verde sugería que cualquier reforma de las directivas de protección de los consumidores existentes «podría abordarse una vez establecida la directiva marco, y cuando su funcionamiento en la práctica haya permitido adquirir cierta experiencia». El fundamento de este enfoque no ha cambiado. La insistencia de los Estados miembros en introducir disposiciones mínimas en las propuestas de la Comisión no era un capricho vano, sino que se debía a las diferencias subyacentes de planteamiento de la protección de los consumidores identificadas en el Libro Verde. A pesar de los deseos de algunos de los que respondieron a la consulta, no es políticamente realista esperar que los Estados miembros abandonen las disposiciones mínimas en las directivas de protección de los consumidores existentes sin abordar dichas diferencias.
- Cabría la posibilidad, sin embargo, de derogar algunas disposiciones de las directivas de protección de los consumidores existentes e incorporarlas a la directiva marco.
 - Las posibilidades de reformar las disposiciones en materia de contratos contenidas en las directivas actuales y que han resultado problemáticas serán estudiadas en el contexto del seguimiento de la Comunicación sobre el derecho contractual europeo¹², que será presentada antes de que acabe el año.

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

Códigos de conducta

28. De acuerdo con el Libro Verde, una directiva marco trataría dos aspectos de los códigos de conducta:
- La definición del incumplimiento de los compromisos voluntarios contenidos en un código como práctica comercial desleal.
 - La compatibilidad de los códigos que recomiendan prácticas comerciales con la directiva marco.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual europeo (COM(2001) 398 final)

29. La elaboración de códigos de conducta a escala de la Unión Europea en el ámbito de la protección de los consumidores debe regirse por los siguientes criterios:
- La esencia de los códigos de conducta reside en su voluntariedad: las empresas no deben ser obligadas a redactarlos ni a adherirse a ellos; tampoco deberá obligárselas a negociar códigos con las autoridades públicas ni otras terceras partes. Los códigos no deberán aplicarse a las que no los hayan firmado.
 - Si los Estados miembros en los que no existe una tradición de códigos de conducta han de aceptar su uso, con el consecuente desplazamiento hacia una legislación menos intrusiva, resulta esencial que se garantice el respeto de los compromisos asumidos en ellos. El incumplimiento de un compromiso voluntario deberá considerarse como un comportamiento engañoso y, por lo tanto, como una práctica comercial desleal.
 - Sólo se incluirán los compromisos que afecten a las prácticas comerciales entre empresas y consumidores¹³. Asimismo, sólo podrá considerarse práctica engañosa el incumplimiento de un compromiso firme que una empresa haya adoptado, como el de seguir ciertas «buenas prácticas». El incumplimiento de un compromiso de tipo intencional («hacer los máximos esfuerzos») no será considerado fraudulento.
 - Los propietarios de códigos deberán encargarse de garantizar la conformidad de sus códigos con la legislación en vigor, pero no serán jurídicamente responsables del respeto de ellos por parte de sus miembros. Esta responsabilización de los copropietarios respecto de sus códigos deberá reforzar su credibilidad.
 - Deberá fomentarse el desarrollo de códigos de conducta a escala de la Unión. La adhesión a un código podría suponer una «presunción de conformidad» implícita, equivalente al papel que desempeñan las normas en el «nuevo enfoque». Dadas las diferencias en las normas nacionales, actualmente resulta casi imposible elaborar un auténtico código de conducta a escala de la Unión. Aún más, el tipo de los compromisos asumidos en los códigos difiere enormemente de un Estado miembro a otro.
 - La aprobación de los códigos de conducta por los poderes públicos debe tener una contrapartida, en términos de los cambios que pueden pedir las autoridades. La Comisión proseguirá las consultas para determinar si es preciso prever una aprobación de los códigos y los mecanismos necesarios para garantizar que los códigos se ajusten al derecho comunitario. La aprobación de los poderes públicos daría lugar a una presunción de conformidad con las disposiciones de la directiva marco, pero no prejuzgaría su compatibilidad con las disposiciones del derecho comunitario o nacional en material de competencia.
30. Se han manifestado grandes inquietudes sobre la extensión del papel de los códigos de conducta. Estos no son ninguna panacea. Los códigos de conducta pueden ser incumplidos tanto para engañar a los consumidores como para falsear la competencia. Los códigos no tienen el mismo estatus jurídico que la legislación.

¹³

La Comisión ha adoptado una iniciativa sobre los códigos de conducta entre empresas en el sector del comercio electrónico. Véase <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b-market-fair-trade.htm>.

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

Orientaciones no obligatorias y participación de las partes interesadas

31. Estos instrumentos deben considerarse, conjuntamente con una directiva marco, como un todo en el que cada elemento aporta un grado distinto de seguridad y adaptabilidad. El valor de las orientaciones residirá, principalmente, en aportar un punto de referencia a las empresas, los consumidores, las autoridades encargadas de la aplicación y los jueces, y en minimizar el riesgo de que surjan interpretaciones divergentes. El uso de las orientaciones constituye una ayuda importante para la claridad en varios regímenes nacionales de protección de los consumidores de la UE y en otras políticas de la Unión Europea. Aunque no sean obligatorias, suponen un instrumento práctico para alcanzar un consenso sobre nuevas cuestiones y, lo que es más importante aún, constituirán la base para alcanzar un consenso entre las autoridades públicas nacionales, cuyas propias interpretaciones tienen un impacto significativo sobre el mercado.
32. Es necesaria una nueva consulta tanto sobre la forma y el desarrollo de las orientaciones como sobre el posible papel de las partes interesadas en dicho desarrollo. Aunque este último punto fue bien aceptado en principio, deberán realizarse nuevas consultas y estudios sobre los mecanismos necesarios para dar a los interesados una función en la identificación del consenso.

Aplicación

33. La amplia aceptación de las propuestas de la Comisión sobre cooperación en el terreno de la aplicación ha supuesto un claro apoyo para proseguir el trabajo sobre una propuesta legislativa destinada a establecer un marco para la cooperación. La Comisión empezará a trabajar sobre ello con la intención de presentar una propuesta para finales de 2002. Antes de presentar una propuesta, se consultará informalmente a las partes más directamente interesadas, los Gobiernos nacionales y las autoridades de aplicación. Las ideas presentadas en el Libro Verde (es decir, creación de un punto de enlace central a nivel nacional, asistencia mutua y acciones comunes en materia de aplicación) constituirán la base de la propuesta de la Comisión.

IV. SEGUIMIENTO

34. Las nuevas consultas sobre las cuestiones que permanecen abiertas deberán realizarse basándose en los documentos de trabajo. Las grandes líneas de una directiva marco recogidas en el anexo I constituyen el primero de dichos documentos de trabajo.

Prácticas comerciales leales

Campos iniciales de investigación y metodología de evaluación

35. El primer paso consistirá en trabajar a partir del marco esbozado, consultando a los expertos nacionales y a las partes interesadas para determinar las posibles opciones. Los principales ámbitos iniciales de investigación, que podrán debatirse a partir de uno o varios documentos de trabajo, comprenderán los conceptos nacionales de lealtad, es decir, las disposiciones generales y las categorías de prácticas leales/desleales, los códigos de conducta, las orientaciones no obligatorias y la participación de las partes interesadas. Se recabarán todas las informaciones necesarias para evaluar el impacto de las propuestas.
36. Por lo que se refiere a los conceptos de prácticas leales, se trata de identificar las nociones/categorías de comportamiento comercial leal/desleal («nociones de prácticas leales»), que son comunes a los regímenes jurídicos de la mayoría de los Estados miembros. Las nociones que no sean comunes, sino específicas de los sistemas de un Estado miembro o de una minoría de Estados miembros, deberán ser caracterizadas teniendo en cuenta los siguientes criterios: i) los objetivos de interés público que motivan la medida; ii) si la medida está relacionada con el objetivo de interés público invocado; iii) la eficacia de la medida para alcanzar los objetivos de interés público invocados, y iv) si la medida se caracteriza por peculiaridades culturales o sociales.
37. A partir de la información antes citada, la Comisión llevará a cabo una evaluación jurídica para determinar si una medida nacional es una respuesta proporcionada a un interés público legítimo de protección de los consumidores y si es coherente, en particular con otras medidas comunitarias de protección de los consumidores.

Creación de un grupo de expertos

38. La Comisión creará un grupo de expertos de los gobiernos nacionales con el fin de:
 - facilitar un intercambio de opiniones más profundo entre la Comisión y los Estados miembros;
 - asistir a la Comisión en la determinación de los principales obstáculos transfronterizos que encuentran las empresas y los consumidores en lo que se refiere a la lealtad de las prácticas comerciales y que causan considerables distorsiones de la competencia;
 - identificar y comparar los conceptos de prácticas comerciales leales en los Estados miembros;
 - determinar el terreno común y las cuestiones que deben abordarse en cualquier directiva marco, utilizando el anexo como punto de partida para estructurar el debate, y determinar el nivel de armonización necesario para aplicar los principios de mutuo reconocimiento y de país de origen con el fin de realizar el mercado interior en este ámbito;
 - detectar los obstáculos en lo concerniente a las prácticas comerciales leales que no causan distorsiones apreciables de la competencia y que, por lo tanto, pueden superarse mediante la aplicación de los principios del reconocimiento

mutuo y del país de origen en cualquier directiva marco sin que sea precisa una mayor armonización;

- proporcionar un análisis detallado y opciones diferentes para futuras medidas en este ámbito que puedan ser utilizadas como base para una consulta más amplia.

39. La Comisión presidirá el grupo de expertos, que estará formado por expertos gubernamentales de los Estados miembros. La Comisión instará a las partes interesadas, en particular a las asociaciones empresariales y a las organizaciones de consumidores, a que presenten sus posturas sobre los aspectos específicos que se estén analizando. El grupo de expertos se reunirá periódicamente. El orden del día del grupo de expertos, cualquier otro documento de trabajo y las actas de las reuniones se pondrán a disposición del público. Los trabajos del grupo de expertos se tendrán en cuenta junto con las aportaciones de otras fuentes.

Grupos de expertos existentes

40. Siempre que sea necesario y oportuno, se utilizará el trabajo y la experiencia de algunos de los grupos de expertos existentes, para aportar una mayor reflexión e información sobre cuestiones fundamentales. En particular, se concederá gran importancia al trabajo del grupo de expertos sobre comunicaciones comerciales, del grupo de expertos sobre la estrategia de los servicios, de la OCDE, y de la International Marketing Supervision Network (Red internacional de control de las prácticas comerciales), importante foro en el que las autoridades competentes de los Estados miembros se reúnen y debaten los problemas. El Comité de los consumidores seguirá también participando en este debate de forma ad hoc.

Grupo académico

41. La Comisión creará también un grupo de profesionales universitarios de diferentes Estados miembros para que le ayuden a determinar las nociones de prácticas leales que son comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros y distinguirlas de las específicas de algunos de ellos, para lo que el grupo académico realizará un vasto estudio de derecho comparativo.

Participación de las partes interesadas

42. La Comisión considera esencial realizar una nueva consulta de las partes interesadas, y en los próximos meses mantendrá un diálogo con todas ellas. Asimismo, organizará una serie de reuniones abiertas en Bruselas y, cuando sea necesario, en los Estados miembros, por iniciativa de los Gobiernos nacionales, para explorar cuestiones específicas. Entretanto, serán bienvenidas las respuestas a la presente Comunicación, y deberán enviarse a la Comisión **antes del 30 de septiembre de 2002**. Todas las observaciones deberán enviarse por correo electrónico a consultsanco@cec.eu.int. Asimismo, podrán enviarse copias en papel a la siguiente dirección:

Comisión Europea
DG Sanidad y Protección de los Consumidores
F101 06/52
B-1049 Bruselas

43. Salvo que se solicite específicamente lo contrario, la Comisión publicará en Internet todas las respuestas que reciba.

Parlamento Europeo

44. La Comisión informará al Parlamento Europeo sobre la marcha de la consulta, especialmente sobre los resultados de los grupos de expertos y de las reuniones con las partes interesadas.

Análisis del acervo comunitario actual

45. La Comisión comenzará también un amplio estudio de la legislación existente en materia de defensa de los consumidores, al objeto de determinar áreas que puedan consolidarse y simplificarse. Este análisis versará sobre las partes del acervo referidas a las prácticas comerciales que no tengan efectos sobre las disposiciones de los Estados miembros relativas a la legislación contractual. La Comisión destacará las áreas principales para realizar una amplia consulta sobre posibles iniciativas de consolidación y para garantizar la coherencia con cualquier medida de seguimiento contemplada en el Libro Verde. Las empresas, los consumidores y algunos Estados miembros participantes se quejaron de las barreras en este terreno, por ejemplo, los diferentes períodos de desistimiento derivados de las directivas existentes. Tal como se ha indicado antes, en el seguimiento de la Comunicación sobre el derecho contractual europeo, la Comisión examinará las barreras que se derivan de las disposiciones de derecho contractual del actual acervo comunitario.

ANEXO I

ELEMENTOS DE UNA POSIBLE DIRECTIVA MARCO

El documento de trabajo que figura a continuación contiene algunos elementos para una posible directiva marco, con objeto de facilitar un punto de partida para estructurar el debate dentro del grupo de expertos antes citado.

I. Campo de aplicación

Una posible directiva marco podría armonizar las disposiciones jurídicas de los Estados miembros relacionadas con la lealtad de las prácticas comerciales con el fin de garantizar un nivel de protección de los consumidores alto y uniforme y el correcto funcionamiento del mercado interior. No se incluirán los aspectos de salud y seguridad relacionados con los bienes, los servicios o la propiedad, ni la legislación en materia de contratos, ni tampoco las vías de recurso judicial en este ámbito.

El principal objeto de una directiva marco serán las prácticas comerciales desleales perjudiciales para los intereses colectivos de los consumidores, y no las reclamaciones de las personas individuales. Mediante la directiva marco, los Estados miembros garantizarán que las acciones judiciales adoptadas en virtud de la legislación nacional den paso a la rápida adopción de medidas, incluidas medidas provisionales destinadas a eliminar cualquier práctica desleal. La directiva marco se incluirá en la lista de directivas contempladas en el artículo 1 de la Directiva sobre las acciones de cesación.

Otra cuestión que deberá ser consultada es si una directiva marco debería prever una acción autónoma de los organismos nacionales responsables de la aplicación y/o de las organizaciones de consumidores. Asimismo, en este contexto deberá considerarse si las infracciones más flagrantes y graves contra las disposiciones específicas de la directiva marco (por ejemplo, el uso de fuerza, acoso o coerción, véase más abajo) podrían dar lugar a una responsabilidad por daños y perjuicios probados por los consumidores.

La directiva marco sólo será aplicable si no existieran disposiciones legislativas comunitarias que regulen estas prácticas comerciales. Por ejemplo, se aplicará sin perjuicio de los requisitos de información que deben facilitarse en virtud de la Directiva de crédito al consumo¹⁴ o de las normas sobre patrocinio establecidas en la Directiva sobre la televisión sin fronteras.

II. Estructura

1. *Cláusula general*

La directiva marco habrá de basarse en una cláusula general, según la cual los Estados miembros deberán garantizar que los comerciantes establecidos en su territorio no adoptarán prácticas comerciales desleales.

¹⁴ Directiva 87/102/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de crédito al consumo y posteriores modificaciones.

La cláusula general estará formada por dos elementos:

- a) el carácter desleal de la práctica comercial;
- b) una «prueba del perjuicio para el consumidor», es decir, el hecho de que la práctica comercial cause o pueda causar un perjuicio directo al consumidor. Dicha prueba deberá tomar como referencia un consumidor de inteligencia normal, razonablemente bien informado y razonablemente atento y perspicaz, tal como lo ha definido el Tribunal de Justicia¹⁵. Cuando la empresa dirija conscientemente sus actividades hacia un grupo de consumidores específicamente vulnerables (como los niños), dichos criterios se ajustarán en consonancia.

2. Categorías de lealtad/deslealtad

La disposición general deberá apoyarse en una serie exhaustiva de normas específicas (las categorías de «prácticas leales/desleales») referidas a diferentes etapas de la relación entre las empresas y los consumidores. Para definir dichas categorías, la Comisión tendrá que examinar las nociones de prácticas leales que son comunes a la mayoría de los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Algunos elementos comunes podrían ser los siguientes:

- prácticas engañosas;
- no facilitar la información debida («obligación de dar información»), incluidas representaciones, omisiones y conducta;
- uso de fuerza, acoso, coerción y abuso de influencia;
- no prestación de servicio posventa ni tratamiento efectivo de las reclamaciones.

2.1 Prácticas comerciales engañosas

Una directiva marco debería prohibir que las empresas adopten prácticas comerciales engañosas o que puedan inducir a engaño al consumidor al que van directamente dirigidas o contra el que se practiquen. A continuación se recogen algunos posibles ejemplos:

- cualquier técnica de promoción de bienes, servicios o propiedades en oferta que no sea claramente identificable como tal por los consumidores; en particular, las características, los anuncios o las promociones que se difundan a cambio de un pago u otro acuerdo recíproco deberán ser claramente reconocibles como tales por el consumidor;
- una alegación de que un bien o servicio cuenta con un patrocinio, una aprobación, unas características de funcionamiento, accesorios, ingredientes, cantidades, componentes, usos o beneficios que en realidad no tiene;

¹⁵ Pall corp. contra Dahlhausen, C-283/89 [1990] E.C.R. I-4827; Verband Sozialer Wettbewerb e.V contra Clinique Laboratoires SNC y Estée Lauder Cosmetics GmbH, C-315/92 [1994] E.C.R. I-317; Mars, C-470/93 [1995] E.C.R. I-923; Comisión contra Alemania «Salsa holandesa», C-51/94 [1995] E.C.R. I-3299; Gut Springenheide, C-210/96 [1998] E.C.R. I-4657, Estée Lauder contra Lancaster, C-220/98 unreported

- una alegación de que un bien o servicio es de una norma, calidad, grado, estilo o modelo particular que en realidad no es;

A este respecto, las empresas deberán poder justificar objetivamente todas las alegaciones —salvo las ya específicamente reguladas en otras normas legislativas comunitarias— que presenten a los consumidores, ya sea de forma directa o implícitamente. Este punto no afecta a los casos de publicidad basados en alegaciones subjetivas o en opiniones correctamente formuladas si se hace que los consumidores sean perfectamente conscientes de la fuente y las limitaciones de la comunicación. Tampoco quedarán incluidos los casos de exageración manifiesta, puesto que es evidente que una persona razonable puede reconocer las alegaciones excesivas y no tomarlas en serio. Algunas de las cuestiones aquí expuestas ya están parcialmente reguladas en la directiva sobre la publicidad engañosa, que podría integrarse en una directiva marco.

2.2 Obligación de facilitar la información

Con mucha frecuencia, la información se facilita en folletos y en largos contratos redactados en una jerga especializada de difícil comprensión. Una directiva marco deberá garantizar la transparencia de los hechos principales, como las sanciones ocultas o las cargas o restricciones sobre los bienes o servicios que puedan tener un efecto importante sobre la decisión de compra del consumidor. El proveedor deberá facilitar dicha información al consumidor antes de la compra de cualquier bien o servicio.

La directiva marco podrá imponer a los comerciantes la obligación de facilitar a los consumidores toda la información que pueda tener una influencia sobre su actitud o su decisión en lo que respecta a los bienes o servicios.

Por ejemplo, podrán exigirse, entre otros, los siguientes aspectos:

- la identidad del proveedor y, en caso de contratos que requieran un pago por anticipado, su dirección;
- el precio de los bienes o servicios, incluidas todas las tasas indicadas en la divisa correspondiente;
- los gastos de entrega, si procede;
- las disposiciones para la distribución o el funcionamiento;
- la posibilidad de cualquier devolución, si estuviera prevista por la legislación de la UE, o de cualquier política de devolución, cambio o reembolso.
- el coste que supondría al consumidor comunicar con el comerciante, si fuera superior a la tasa básica, como el uso de números de teléfono con tarifas especiales;
- información sobre los servicios posventa disponibles;
- la adhesión a un código de conducta y un mecanismo alternativo de solución de litigios, si procede.

2.3 Uso de fuerza, acoso, coerción y abuso de influencia

Una directiva marco deberá disponer que las empresas no podrán recurrir a la fuerza física, el acoso, la coerción ni el abuso de influencia en sus relaciones con los consumidores, lo que incluye la venta agresiva, y deberá dirigirse contra las empresas que adopten los comportamientos siguientes:

- a) se aprovechen indebidamente de características o circunstancias del consumidor; por ejemplo, abusando de una situación específica o desgraciada del consumidor, como el fallecimiento de alguna persona cercana o la enfermedad grave de un familiar, o las preocupaciones sobre su seguridad personal o sobre deudas pendientes;
- b) presionen indebidamente sobre el consumidor para que acepte la compra de bienes o servicios; por ejemplo, advirtiéndole que no podrá irse sin firmar el contrato, o mediante prolongadas visitas de los representantes de ventas que no atiendan a las indicaciones de que se vayan.

2.4 Servicio de posventa y gestión de las reclamaciones

Será necesario examinar los aspectos del servicio posventa que deberán incluirse en la directiva marco.

Una cuestión que podría abordarse es la de los procedimientos de gestión de las reclamaciones. Las prácticas varían, pero muchos proveedores no dan la prioridad que se merece al tratamiento de las peticiones de información o a las reclamaciones de sus clientes, lo cual se refleja en los sistemas, los recursos, las culturas y los resultados. Una directiva marco impondría a los comerciantes que deben responder rápidamente y con eficiencia ante cualquier reclamación y que, cuando esté justificada, deberán asegurar la debida reparación. A este respecto, las normas deberán centrarse en los resultados, más que en dictar métodos, dejando que sean las empresas las que organicen sus prácticas internas.

Entre los ejemplos de posibles procedimientos se cuentan los siguientes:

- coordinación de la gestión de las reclamaciones;
- garantizar que la información sobre reclamaciones de interés general se comunique a la dirección de la empresa;
- informar a los consumidores sobre la forma de presentar una reclamación y su seguimiento;
- puntos de contacto en los que los consumidores pueden presentar una reclamación; y
- controles internos para garantizar que las reclamaciones sean debidamente tratadas;
- información sobre mecanismos de vías de recurso.

Otra cuestión que deberá consultarse es si otros aspectos de la relación posterior a la venta entre las empresas y los consumidores (por ejemplo, la no entrega de información necesaria sobre la vida de un producto complejo, o la falta de recambios o la exigencia de un precio exagerado por ellos), deberían incluirse dentro de la categoría específica de práctica desleal. Otra posibilidad sería que estas cuestiones se rigieran por los requisitos de información previstos en la obligación de comunicar la información de que se disponga.

2.5 Códigos de conducta

A efectos de la directiva marco, sólo serán pertinentes los compromisos voluntarios incluidos en códigos de conducta hechos públicos por las empresas y referidos a las prácticas comerciales entre empresas y consumidores. Dichos compromisos podrían ser adoptados colectivamente por un sector industrial o una asociación de empresas o una empresa particular. Como organismo responsable de la aplicación de dicho código habrá de fijarse un propietario del código de conducta (por ejemplo, una asociación de empresas, o la propia empresa en caso de que se trate de un código particular).

La decisión de adherirse a un código tendrá que ser también voluntaria. Cuando una empresa declara su adhesión a un código, hace nacer expectativas legítimas. Si la empresa no cumpliera el compromiso firme recogido en el código, su comportamiento será considerado como una alegación falsa y, por lo tanto, práctica desleal en virtud de la directiva marco. El propietario de un código será responsable de garantizar que su contenido se ajuste a la directiva marco, pero esta no tendrá por objeto hacer que los propietarios de los códigos sean responsables de su cumplimiento por parte de los miembros. En última instancia, tal como se ha explicado antes, estos últimos serán los auténticos responsables en caso de incumplimiento.

Tal como se ha indicado anteriormente, es conveniente realizar más consultas para determinar si la directiva marco debería incluir una opción de aprobación de los códigos por parte de las autoridades públicas. Todos los códigos, en cuanto son acuerdos entre empresas, estarían obligados a respetar las normas de la competencia. Como ya se ha dicho, la aprobación por las autoridades públicas significaría la presunción de conformidad con las disposiciones de la directiva marco, pero no prejuzgaría su compatibilidad con las disposiciones de la legislación sobre la competencia, en particular las establecidas en el artículo 81 del Tratado.

3. Lista de ejemplos

Para ilustrar mejor el campo de aplicación de la cláusula general y las categorías de prácticas leales/desleales, podría incluirse en la directiva marco una lista no exhaustiva de ejemplos. Así, como ejemplos de prácticas engañosas podrían aportarse los siguientes:

- una alegación de independencia, neutralidad u objetividad de un consejo, cuando ello no sea cierto;
- una alegación sobre el riesgo o la probabilidad de riesgo asociados a los bienes o servicios, cuando no sea cierto.

III. Reconocimiento mutuo y país de origen

La combinación de un nivel adecuado de armonización y los principios de reconocimiento mutuo y de país de origen (que deberían incluirse en la directiva marco) tendrán como consecuencia que las interpretaciones divergentes en la jurisprudencia a escala nacional no provocarán la fragmentación del mercado interior.

IV. Orientaciones no obligatorias

En la directiva marco deberán establecerse las normas para el uso de las orientaciones sobre la cláusula general y las categorías de prácticas leales/desleales. La directiva determinará claramente que dichas orientaciones no son jurídicamente vinculantes. Para el desarrollo de tales orientaciones son posibles diferentes opciones: por ejemplo, una posibilidad sería

hacerlo mediante recomendaciones / comunicaciones interpretativas de la Comisión, previa consulta a los representantes de los Estados miembros en un foro adecuado, así como a las asociaciones empresariales y a las organizaciones de consumidores.

V. Participación de las partes interesadas

Dependiendo de la opción que se decida para las orientaciones, la directiva marco preverá que la Comisión encargue a las partes interesadas que busquen y determinen un consenso sobre las orientaciones.

La directiva marco deberá establecer los criterios generales para la selección de las partes interesadas. Dichos criterios garantizarán que las partes seleccionadas representen los intereses en juego en los temas que se traten.

Asimismo, deberán determinarse otros criterios para el otorgamiento del mandato y la comprobación de que este se ha respetado. Los criterios garantizarán que el mandato sea preciso y que se fije un plazo límite claro. En la directiva marco deberá garantizarse el derecho de la Comisión de formular orientaciones en caso de que las negociaciones fracasen.

Se necesitarán más consultas sobre el carácter preciso de las disposiciones aquí expuestas.

ANEXO II

	Reforma			Enfoque			Prácticas			Códigos			Asesoramiento			Partes interesadas			Aplicación		
	Sí	Sin opinión/ Más inform.	No	Mixto	Sin prefer./ Sin opinión/ Más inform.	Espec	Leales	Sin prefer./ Sin opinión /Más inform.	Deslea- les	Sí	No Pref./ Sin opinión / Más inform.	No	Sí	Sin prefer./ Sin opinión / Más inform.	No	Sí	Sin prefer./ Sin opinión / Más inform.	No	Sí	Sin prefer./ Sin opinión / Más inform.	No
Estados miembros	12	2	1	12	0	3	13	1	1	10	2	3	10	5	0	11	4	0	10	3	2
Gobiernos (otros)	9	1	0	6	1	3	6	4	0	6	3	1	5	5	0	3	7	0	5	5	0
Org. consum.	30	2	1	29	2	2	22	10	1	15	11	7	15	17	1	20	13	0	18	14	1
Asoc. Empresar.	36	17	24	27	25	25	16	46	15	49	18	10	16	44	17	28	38	11	26	44	7
Empresas	8	3	0	4	5	2	2	8	1	6	4	1	3	8	0	4	7	0	4	7	0
Abogados	8	0	1	5	2	2	2	6	1	3	6	0	5	4	0	4	5	0	6	3	0
Otros	11	3	0	12	1	1	9	4	1	9	4	1	7	6	1	8	6	0	7	7	0
TOTAL	114	28	27	95	36	38	70	79	20	98	48	23	61	89	19	78	80	11	76	83	10