



Bruselas, 11.4.2018
COM(2018) 185 final

2018/0090 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2018) 96} - {SWD(2018) 98}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1.1. Razones y objetivos de la propuesta

Con la presente propuesta se pretende modificar cuatro directivas de la UE que protegen los intereses económicos de los consumidores. La mayoría de las modificaciones se refieren a la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales¹ y la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores². Las otras dos Directivas (la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos³ y la Directiva 98/6/CE sobre indicación de los precios⁴) se modifican únicamente en lo que atañe a las sanciones. Esta propuesta se presenta junto con otra relativa a acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE⁵.

Los Tratados (artículos 114 y 169 del TFUE) y la Carta de los Derechos Fundamentales (artículo 38) exigen un alto nivel de protección de los consumidores en la Unión. La legislación de la Unión en materia de consumo contribuye asimismo al correcto funcionamiento del mercado interior. Su objetivo es garantizar que las relaciones entre las empresas y los consumidores sean justas y transparentes, lo que, en última instancia, promueve el bienestar general de los consumidores europeos y la economía de la Unión.

Esta propuesta responde al control de adecuación de la legislación de la UE (REFIT) en materia de protección de los consumidores y comercialización, publicado el 23 de mayo de 2017 (en lo sucesivo, el «control de adecuación»)⁶ y a la evaluación de la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores (DDC), que se llevó a cabo

¹ 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.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

² 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 (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

³ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

⁴ Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO L 80 de 18.3.1998, p. 27).

⁵ COM(2018) 184. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

⁶ En el control de adecuación se abordaron la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas de los contratos, la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, la Directiva 98/6/CE sobre indicación de los precios, la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales y la Directiva 2009/22/CE relativa a las acciones de cesación. Para consultar los resultados, véanse los documentos SWD(2017) 208 final y SWD(2017) 209 final de 23.5.2017, disponibles en: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

paralelamente a dicho control y se publicó ese mismo día (en lo sucesivo, la «evaluación de la DDC»)⁷.

En el control de adecuación y la evaluación de la DDC se concluyó que las normas sustantivas de la UE en materia de consumo incluidas en las cuatro Directivas, que se modifican en virtud de esta propuesta, son adecuadas en general para el fin que persiguen. No obstante, en los resultados se subrayó asimismo la importancia de aplicar y hacer cumplir mejor las normas, y de modernizarlas, en consonancia con la evolución en curso en el ámbito digital. También se incidió en la relevancia de atenuar la carga normativa en algunas áreas.

Las recientes infracciones transfronterizas de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores y, en particular, el escándalo del «Dieselgate» (en el que ciertos fabricantes de automóviles instalaron en los vehículos herramientas tecnológicas para superar de manera fraudulenta las pruebas de emisiones) han otorgado mayor importancia a las conclusiones de la evaluación. Tales infracciones socavan la confianza de los consumidores en el mercado único. Han suscitado además un debate sobre si la UE cuenta con mecanismos suficientemente sólidos para abordar tales cuestiones, garantizar el cumplimiento de las normas de protección de los consumidores y ofrecer una reparación a las víctimas.

Por estas razones, en el discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció el «nuevo marco para los consumidores», cuyo objetivo es reforzar el cumplimiento de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores en un contexto de riesgo creciente de infracciones que afectan al conjunto de la Unión. La presente propuesta, que introduce modificaciones específicas en cuatro directivas en materia de protección de los consumidores, constituye un elemento fundamental de este «nuevo marco». En resumen, con la propuesta se pretende efectuar las mejoras que se esbozan a continuación.

- **Sanciones más efectivas, proporcionadas y disuasorias para infracciones transfronterizas generalizadas.** El Reglamento (UE) 2017/2394⁸, adoptado recientemente, regula el modo en que las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección de los consumidores colaboran para abordar las infracciones transfronterizas de dicha normativa. En particular, se centra en las infracciones generalizadas que perjudican a los consumidores en varios Estados miembros, y en aquellas que alcanzan una dimensión en la Unión⁹. Para este tipo de infracciones generalizadas, es posible que las autoridades nacionales deban imponer sanciones efectivas, proporcionadas y

⁷ Para consultar los resultados, véanse los documentos COM(2017) 259 final, SWD(2017)169 final y SWD(2017) 170 final de 23.5.2017, disponibles en: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

⁸ Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1). Este Reglamento hará más eficaz la actuación pública transfronteriza, y proporcionará a las autoridades nacionales pertinentes un conjunto de competencias uniforme para colaborar de manera más eficiente contra las infracciones generalizadas. Faculta asimismo a la Comisión Europea para poner en marcha y coordinar acciones comunes en el terreno de la aplicación de la normativa con el fin de abordar las infracciones de esta a escala de la UE.

⁹ El Reglamento sobre CPC revisado define «infracciones generalizadas» como prácticas ilícitas que afectan al menos a tres Estados miembros de la UE, e «infracción generalizada con dimensión en la Unión» como la práctica que perjudica a una gran mayoría de los consumidores de la UE, es decir, en dos tercios de los Estados miembros o más, que representen conjuntamente dos tercios de la población de la Unión o más.

disuasorias de manera coordinada. Sin embargo, las sanciones disponibles para las infracciones de la legislación en materia de protección de los consumidores son muy diferentes en el conjunto de la UE y, a menudo, están fijadas en un nivel bajo. Con arreglo a la propuesta, las autoridades nacionales contarán con la facultad de imponer multas de al menos un 4 % de la cifra de negocios del comerciante de que se trate por las infracciones generalizadas referidas. En términos más generales, las autoridades nacionales deben decidir el nivel de sanciones sobre la base de parámetros comunes, y en particular, de la naturaleza transfronteriza de la infracción. Estas normas reforzadas en lo que atañe a sanciones se incluirán en las cuatro directivas afectadas.

- **Derecho a medidas correctoras individuales para los consumidores.** La propuesta contempla que los consumidores tengan derecho a medidas correctoras individuales cuando se ven perjudicados por prácticas comerciales desleales, como una comercialización agresiva. En particular, los Estados miembros deben poner a disposición de los consumidores medidas correctoras tanto contractuales como no contractuales. Como mínimo, entre las primeras debe figurar el derecho a la resolución del contrato. Las segundas deben comprender al menos el derecho a una indemnización por daños y perjuicios. Estos derechos se añadirán a la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales.
- **Más transparencia para los consumidores en los mercados en línea.** Actualmente, cuando los consumidores visitan mercados en línea, se exponen a diversas ofertas de los proveedores terceros que venden en este tipo de plataformas (y a las ofertas de los propios mercados en línea). Los consumidores no siempre conocen el modo en que se clasifican las ofertas que se les presentan en el mercado en línea, ni a quién compran (a comerciantes profesionales o a otros consumidores). Muchos consumidores creen que compran al mercado en línea y que, por tanto, celebran un contrato con él. En realidad, puede que le estén comprando a un proveedor tercero que figura en el mercado en línea, pero que no es comerciante. Como resultado, los consumidores pueden pensar falsamente que tratan con comerciantes profesionales (y que, por tanto, les asisten sus derechos como consumidores). Esta confusión puede causar problemas en caso de que algo salga mal con una adquisición en línea, porque no siempre es fácil determinar quién es responsable. La propuesta introduce requisitos adicionales en materia de información en la Directiva 2011/83/UE, con los que se exige a los mercados en línea que indiquen claramente a los consumidores: a) los principales parámetros que determinan la clasificación de las distintas ofertas, b) si el contrato se celebra con un comerciante o con un particular, c) si se aplica la legislación de protección al consumidor, y d) qué comerciante (proveedor tercero o el propio mercado en línea) es responsable de garantizar los derechos del consumidor en relación con el contrato (como el derecho de desistimiento o la garantía legal).
- Además, los consumidores que utilizan aplicaciones digitales como mercados en línea, herramientas de comparación, tiendas de aplicaciones o motores de búsqueda esperan obtener resultados de búsqueda «naturales» u «orgánicos» basados en la pertinencia respecto a sus consultas, y no en el pago efectuado por terceros. De conformidad con la Guía de 2016¹⁰ sobre la Directiva 2005/29/CE, las disposiciones pertinentes de dicha Directiva deben aclararse para establecer de manera inequívoca que las plataformas en línea deben indicar los resultados de las búsquedas que contienen

¹⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - «Guía para la implementación / aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales» [SWD(2016) 163 final de 25.5.2016].

«colocaciones retribuidas», es decir, los casos en que determinados terceros pagan por figurar en un lugar más destacado de los resultados, o «inclusiones retribuidas», es decir, los casos en que los terceros pagan por que se les incluya en la lista de resultados de la búsqueda.

- **Ampliación de la protección de los consumidores respecto a los servicios digitales.** La propuesta amplía la aplicación de la Directiva 2011/83/UE a los servicios digitales por los que los consumidores no pagan dinero, pero a los que proporcionan datos personales, como: los de almacenamiento en la nube, las redes sociales y las cuentas de correo electrónico. Dado el creciente valor económico de los datos personales, estos servicios no pueden considerarse sencillamente como «gratuitos». En este sentido, los consumidores deben tener el mismo derecho a la información precontractual y a cancelar el contrato en un plazo de catorce días que reconoce el derecho de desistimiento, independientemente de que paguen por el servicio con dinero o de que faciliten datos personales.
- **Eliminar cargas para las empresas.** La propuesta modifica la Directiva 2011/83/UE mediante la concesión a los comerciantes de una mayor flexibilidad en la elección del medio de comunicación con los consumidores más adecuado. Permitirá que los comerciantes utilicen nuevos medios de comunicación en línea, como los formularios web o los *chats* como alternativa al correo electrónico tradicional, siempre que el consumidor pueda llevar a cabo un seguimiento de la comunicación con el comerciante. Suprime asimismo dos obligaciones específicas aplicadas a los comerciantes en relación con el derecho de desistimiento de catorce días, que han demostrado constituir una carga desproporcionada. La primera de ellas es la que obliga al comerciante a aceptar el derecho de desistimiento incluso cuando el consumidor haya utilizado el artículo pedido, en lugar de limitarse a probarlo de la misma manera que lo habría hecho en un establecimiento físico tradicional. La segunda obligación es la de reembolsar al consumidor incluso antes de que el primero haya recibido los artículos devueltos del segundo.
- **Aclarar la libertad de los Estados miembros para adoptar normas sobre determinadas formas y aspectos de las ventas fuera del establecimiento.** Aunque las ventas fuera del establecimiento constituyen una vía de comercialización legítima y consolidada, la propuesta aclara que la Directiva 2005/29/CE no impide que los Estados miembros adopten normas para proteger los intereses legítimos de los consumidores en lo que atañe a ciertas prácticas de comercialización o venta particularmente agresivas o engañosas en el contexto de visitas no solicitadas llevadas a cabo por comerciantes al domicilio de los consumidores o con respecto a las excursiones comerciales organizadas igualmente por comerciantes con el objetivo o el efecto de promocionar o vender productos a los consumidores, cuando tales restricciones estén justificadas por razones de orden público o de respeto de la vida privada.
- **Aclarar las normas sobre la comercialización engañosa de productos de «calidad dual».** La propuesta modifica la Directiva 2005/29/CE al explicitar que una práctica comercial que conlleve la comercialización de un producto como idéntico al mismo producto comercializado en otros Estados miembros, cuando tales productos presenten una composición o unas características significativamente diferentes, dando lugar efectiva o probablemente a que el consumidor medio adopte una decisión sobre una transacción que no habría adoptado de otro modo, constituye una práctica comercial engañosa que las autoridades competentes deben evaluar y abordar caso por caso de acuerdo con las disposiciones de la Directiva.

1.2. Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito de actuación

Esta propuesta es coherente con otras acciones legislativas y no legislativas en el ámbito de la protección al consumidor. En particular, se atiene al recientemente revisado Reglamento (UE) 2017/2394 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC), cuyo objetivo es impulsar la ejecución pública transfronteriza de las normas de protección de los consumidores. Las normas reforzadas sobre sanciones por vulneraciones de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores recogidas en la presente propuesta potenciarán el efecto disuasorio y la eficacia de las acciones coordinadas de CPC aplicadas a las infracciones generalizadas y a las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión. Durante las negociaciones sobre el Reglamento en materia de CPC revisado se hizo hincapié en que unas sanciones «efectivas, proporcionadas y disuasorias» en todos los Estados miembros son esenciales para el éxito del Reglamento. Sin embargo, los legisladores del Reglamento sobre CPC decidieron que resultaba más apropiado abordar la necesidad de un nivel reforzado de sanciones como parte de la posible revisión de la legislación sustantiva de la UE en materia de protección de los consumidores¹¹.

Las normas sobre medidas correctoras individuales dirigidas a los consumidores afectados por las vulneraciones de la Directiva 2005/29/CE complementarán los esfuerzos de la UE por facilitar a los consumidores la búsqueda de una reparación gracias a la otra propuesta del paquete del «nuevo marco para los consumidores», a saber, la relativa a acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. Además, los consumidores afectados por las vulneraciones de la Directiva 2005/29/CE podrán recurrir a las medidas correctoras propuestas asimismo en el marco del procedimiento para las reclamaciones de escasa cuantía y la resolución de litigios alternativa o en línea. De conformidad con la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios (RAL) en materia de consumo¹², los consumidores de la UE pueden acceder a sistemas extrajudiciales de resolución de litigios de calidad garantizada para abordar litigios contractuales tanto nacionales como transfronterizos. La Comisión ha creado asimismo una plataforma de resolución de litigios en línea (plataforma RLL)¹³. Esta herramienta ayuda a los consumidores y a los comerciantes a resolver sus litigios nacionales y transfronterizos respecto a las adquisiciones en línea de bienes y servicios.

Esta propuesta va de la mano de los esfuerzos por garantizar un mejor conocimiento del Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores entre los propios consumidores, los comerciantes y los profesionales del Derecho. Existen varias actividades planeadas para alcanzar tal objetivo, como se indica a continuación.

¹¹ Véase el considerando 16 del Reglamento sobre CPC revisado, en el que se refiere que: ... *Podría considerarse necesario reforzar el nivel de las sanciones por incumplimiento del Derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores, de acuerdo con las conclusiones del informe de la Comisión sobre control de la adecuación de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores y comercialización.*

¹² Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

¹³ Disponible desde el 15 de febrero de 2016; Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Reglamento sobre RLL en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

- En 2018, la Comisión pondrá en marcha una campaña de sensibilización a escala de la UE sobre los derechos de los consumidores, basada en las lecciones extraídas de la Campaña sobre los derechos de los consumidores de 2014-2016¹⁴.
- La Comisión está llevando a cabo un proyecto piloto sobre la formación dirigida a pequeñas y medianas empresas en la era digital (la iniciativa *ConsumerLawReady*)¹⁵.
- La Comisión tiene previsto desplegar diversas actividades de formación para jueces y otros profesionales de la justicia en el marco de la Estrategia sobre la formación judicial europea renovada para el periodo de 2019 a 2025¹⁶.
- Para ayudar a todos los agentes del mercado a comprender sus derechos y obligaciones contractuales, la Comisión coordina una iniciativa de autorregulación en el grupo de partes interesadas del REFIT. Con la iniciativa se pretende presentar con mayor claridad a los consumidores tanto la información precontractual obligatoria como los términos y condiciones estándar.
- Con el fin de reforzar la seguridad jurídica de todos los agentes del mercado, la Comisión ha estado trabajando en varios documentos de orientación para garantizar una mejor comprensión del Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores¹⁷. Está a punto de publicar una nueva base de datos de legislación en materia de protección de los consumidores en el Portal Europeo de e-Justicia. Dicha base de datos contendrá jurisprudencia nacional y de la UE y permitirá asimismo el acceso a las decisiones administrativas sobre la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores.

1.3. Coherencia con otras políticas de la Unión

Las cuatro directivas en materia de Derecho de protección de los consumidores que modifica la presente propuesta se aplican a todos los sectores económicos. Debido a su alcance general, atañen a numerosos aspectos de las transacciones entre empresas y consumidores que abordan además otras normas de la UE. La interacción entre los distintos instrumentos del Derecho de la UE la regula el principio de *lex specialis*. Con arreglo al mismo, las disposiciones de las directivas generales del Derecho de protección de los consumidores entran en juego únicamente cuando los aspectos relevantes de las transacciones entre empresas y consumidores no se rigen por lo dispuesto en la legislación sectorial específica de la UE. En este sentido, tales directivas generales actúan como una «red de seguridad» que garantiza un

¹⁴ Véase asimismo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=30149.

¹⁵ El proyecto de formación *ConsumerLawReady* se ejecuta gracias a la financiación concedida por la Comisión IMCO del Parlamento Europeo. Un consorcio formado por BEUC, UEAPME y Eurochambres gestiona este proyecto en nombre de la Comisión. Se ha preparado, traducido y adaptado material docente para cada Estado miembro. La formación dirigida a las pequeñas y medianas empresas comenzó en diciembre de 2017 y continuará a lo largo de 2018. En noviembre de 2017 se creó un sitio web dedicado a esta iniciativa: www.consumerlawready.eu.

¹⁶ Estrategia en fase de preparación; puede consultarse una hoja de ruta al respecto en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5432247_en.

¹⁷ Guía para la implementación / aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales [SWD(2016) 163 final de 25.5.2016]. Guía relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimenticia y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos: caso específico de los alimentos, 26 de septiembre de 2017 [C(2017) 6532 final]. Está previsto que se publique a finales de 2018 una nueva Guía relativa a la aplicación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas de los contratos, y la Guía actualizada sobre la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores en 2019.

elevado nivel de protección de los consumidores en todos los sectores, al complementar la legislación de la Unión específicamente sectorial y colmar las lagunas existentes en esta.

Las modificaciones propuestas que se ocupan de la falta de transparencia en las transacciones entre empresas y consumidores en los mercados en línea y de la protección de los consumidores en lo que atañe a los servicios digitales ayudarán a completar el mercado único digital (MUD)¹⁸ y garantizarán la coherencia con otro elemento importante de la Estrategia para el mercado único digital, en concreto, con la propuesta de la Comisión sobre una Directiva relativa a los contratos para el suministro de contenidos digitales¹⁹. En dicha propuesta se definen los derechos de los consumidores cuando el contenido y los servicios digitales que adquieren no se atañen el contrato, y se consideran asimismo los contratos que no comprenden el pago de efectivo por parte de los consumidores. La Directiva 2011/83/UE también atañe al suministro de contenido digital; sin embargo, actualmente solo se aplica a los servicios, incluidos los digitales, prestados a cambio de un pago dinerario. De acuerdo con la propuesta relativa a los contenidos digitales, existe en particular una falta de conformidad cuando el contenido o los servicios no se corresponden con las especificaciones facilitadas como información precontractual, cuyos requisitos se establecen en la Directiva 2011/83/UE. Por las razones expuestas, es necesario adecuar el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE al de la Directiva sobre contenidos digitales vigente respecto a las definiciones de «contenido digital» y «servicios digitales». El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior invitó específicamente a la Comisión a garantizar la coherencia entre la Directiva 2011/83/UE y la propuesta relativa a los contenidos digitales, en particular en lo que respecta a las definiciones de «contenido digital» y «servicios digitales»²⁰.

La modificación de la Directiva 2011/83/UE para incluir los servicios digitales con independencia de que se efectúe o no un pago dinerario es complementaria del Reglamento 2016/679 general de protección de datos. En concreto, el derecho a rescindir el contrato de servicios digitales dentro del plazo de catorce días que reconoce el derecho de desistimiento suprimirá el fundamento contractual para el tratamiento de datos personales con arreglo al Reglamento general de protección de datos. Esto dará lugar, a su vez, a la aplicación de los derechos previstos en el Reglamento general de protección de datos, como por ejemplo el derecho al olvido y el derecho a la portabilidad de los datos.

Respecto a la propuesta de modificación relativa a los mercados en línea, en la Comunicación de 2016 sobre las plataformas en línea se refiere que «como parte del "chequeo" o control de adecuación al que someterá en 2017 la normativa en materia de consumo y comercialización, la Comisión evaluará la posible necesidad de volver a actualizar en relación con las plataformas las normas vigentes de protección de los consumidores»²¹. En diciembre de 2016,

¹⁸ Para más información sobre el mercado único digital, véase: https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en.

¹⁹ Propuesta de Directiva relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos digitales [COM(2015) 634 final de 9.12.2015]. Más información: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/digital-contract-rules_en_en.

²⁰ Resultados de la sesión del Consejo 3473.^a Sesión del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 9 y 10 de junio de 2016, disponibles en: <http://data.consilium.europa.eu/documento/documento/ST-9979-2016-INIT/en/pdf>. Se refiere a la nota 9768/16 de la Presidencia de 2 de junio de 2016, en la que se subraya la necesidad de coherencia entre la propuesta de Directiva relativa a los contenidos digitales y la Directiva 2011/83/UE, y se invita a la Comisión a evaluar la aplicación de dicha Directiva a todos los tipos de contratos para el suministro de contenidos digitales objeto de la propuesta de Directiva referida. La nota se encuentra disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/documento/documento/ST-9768-2016-INIT/en/pdf>.

²¹ COM(2016) 288 final, de 25 de mayo de 2016, página 11: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0288&from=ES>.

el Comité Económico y Social Europeo propuso la adaptación de los requisitos de información precontractual a las necesidades de los consumidores que compran en las plataformas de comercio electrónico en general²². El Consejo Europeo, el 19 de octubre de 2017, subrayó «la necesidad de una mayor transparencia en las prácticas y usos de las plataformas»²³.

Esta propuesta es complementaria a la acción de la Comisión sobre los términos y las prácticas comerciales y los términos contractuales desleales en las relaciones plataforma-empresa (iniciativa plataforma-empresa), tal como se anunció en la revisión intermedia del mercado único digital de mayo de 2017²⁴. Esta propuesta y la iniciativa plataforma-empresa persiguen los objetivos compartidos de una mayor transparencia y equidad en las transacciones que se realizan en las plataformas en línea. Esta propuesta aborda problemas específicos, identificados previamente en la evaluación de la DDC, como el hecho de que los consumidores, a menudo, no saben quién es su contraparte contractual cuando compran a través de los mercados en línea. Como resultado, con frecuencia los consumidores no tienen claro si pueden ejercer o no los derechos que les asisten en la UE y, en caso afirmativo, a quién deben dirigirse para garantizar que tales derechos se respeten. Otra manera en la que la presente propuesta y la iniciativa plataforma - empresa son complementarias consiste en que ambas procuran garantizar la transparencia de los principales parámetros que determinan la clasificación, respectivamente, en las relaciones plataforma-consumidor y plataforma-empresa.

Cabe esperar asimismo que una mejor legislación de la UE en materia de protección de los consumidores beneficie a otras áreas de la formulación de políticas de la Unión en las que las transacciones comerciales entre empresas y consumidores desempeñan un papel importante. Un ejemplo es la labor de la Comisión respecto al consumo sostenible, incluida la que desarrolla a través del Plan de Acción de la UE para la Economía Circular²⁵, que contiene asimismo acciones encaminadas a abordar las alegaciones medioambientales engañosas y la obsolescencia planificada. Aunque se recogen ya en la DPCD, las sanciones más rigurosas y unos instrumentos de reparación más eficaces permitirán que se pueda combatir de manera más eficaz contra las infracciones de los derechos de los consumidores en estos ámbitos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La protección de los consumidores es una competencia compartida por la UE y los Estados miembros. Tal como establece el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la UE debe contribuir a proteger los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información y a la educación para salvaguardar sus intereses. La presente propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de

²² Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación relativa a las plataformas en línea, TEN/601-EESC-2016, <http://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/EESC-2016-04519-00-01-AC-TRA-es.docx>.

²³ Conclusiones del Consejo Europeo sobre migración, Europa digital, seguridad y defensa (19 de octubre de 2017).

²⁴ Véase la Comunicación COM(2017) 228 final, de 10 de mayo de 2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/mid-term-review-digital-single-market-dsm-good-moment-take-stock-stock>.

²⁵ Comunicación de la Comisión «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» [COM(2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

la Unión Europea (que se refiere a la culminación del mercado interior), y en el artículo 169 de dicho Tratado.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

La presente propuesta modifica las normas de protección de los consumidores de la UE, cuya adopción a escala de la Unión se ha considerado necesaria y acorde con el principio de subsidiariedad. Un mercado interior que funcione mejor no puede lograrse únicamente mediante las leyes nacionales. Las normas de protección de los consumidores de la UE siguen siendo pertinentes a medida que el mercado interior se consolida y que aumenta el número de transacciones que realizan los consumidores de la UE entre distintos Estados miembros.

Desde una perspectiva económica, es probable que el comportamiento de los comerciantes hacia los consumidores tenga una gran incidencia en el funcionamiento de los mercados de consumo. Esto se debe a que los comerciantes ejercen una enorme influencia en la información y la toma de decisiones de los consumidores en dichos mercados. Por consiguiente, la política de los consumidores puede propiciar la mejora de las fuerzas que actúan en el mercado. Esto contribuiría a fomentar la competencia y aumentar la eficiencia.

En la UE, el volumen y la intensidad del comercio transfronterizo son lo suficientemente elevados (de hecho, alcanzan niveles más altos que en cualquier otra gran área comercial del mundo)²⁶ para que ese tipo de comercio sea un elemento vulnerable frente a unas decisiones políticas incoherentes (o incluso meramente divergentes) por parte de los Estados miembros. Por otra parte, los comerciantes pueden acceder a los consumidores a escala transfronteriza en los distintos Estados miembros. Tal opción puede crear problemas para los legisladores y las autoridades reguladoras nacionales, que se encuentran en una situación poco propicia para abordar adecuadamente este tipo de situaciones si lo hacen de manera aislada.

La presente propuesta modifica las normas vigentes de la UE en materia de protección de los consumidores. La Directiva 2005/29/CE garantiza la plena armonización de las normas nacionales sobre prácticas comerciales desleales que perjudican los intereses económicos de los consumidores. La Directiva 2011/83/UE establece, básicamente, normas plenamente armonizadas sobre los requisitos de información precontractual y sobre los derechos de desistimiento de los contratos de consumo. Una nueva legislación nacional en el ámbito de aplicación de estas Directivas iría en contra del acervo plenamente armonizado que ya existe.

La naturaleza del problema, que atañe a toda la UE y exige la adopción de medidas coercitivas adecuadas a escala de la Unión, resulta especialmente evidente en el caso de las prácticas ilegales que afectan a los consumidores en varios Estados miembros de la UE al mismo tiempo. Estas infracciones generalizadas de los derechos de los consumidores han sido definidas legalmente en el Reglamento sobre CPC revisado, que crea un sólido marco procedimental para la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa. Para ser plenamente eficaz, la aplicación de la legislación en el conjunto de la UE debe basarse asimismo en un marco jurídico sustantivo común y uniforme. No puede dotarse de mayor efectividad a la aplicación de los derechos de los consumidores y las oportunidades de reparación en el conjunto de la UE mediante acciones emprendidas exclusivamente por los Estados miembros de forma individual.

En el caso del comercio en línea, no parece posible que baste con abordar a escala nacional los problemas que afrontan los consumidores. En particular, muchos mercados en línea y

²⁶ Organización Mundial del Comercio, Estadísticas del comercio internacional 2015: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf.

proveedores de servicios digitales realizan sus operaciones comerciales en toda Europa y a escala transfronteriza.

El control de adecuación y la evaluación de la DDC confirmaron que el acervo legislativo de la UE en materia de protección de los consumidores y comercialización ha contribuido a la creación de un elevado nivel de protección de los consumidores en toda la Unión. También ha ayudado a que el mercado interior funcione mejor y a reducir costes para las empresas que venden productos y servicios a escala transfronteriza. Las empresas que venden sus productos y servicios en otros países de la UE se benefician de la legislación armonizada que facilita la venta transfronteriza a los consumidores de otros países de la Unión.

La Directiva 2005/29/CE, en particular, ha sustituido a varias normas divergentes en toda la UE, al establecer un marco jurídico uniforme en todos los Estados miembros. Su enfoque transversal y basado en determinados principios proporciona un marco útil y flexible en el conjunto de la Unión, mientras que la introducción de la lista negra contribuyó a eliminar algunas prácticas desleales en diversos mercados nacionales. Del mismo modo, la Directiva 2011/83/UE ha contribuido de manera significativa al funcionamiento del mercado interior y ha garantizado un elevado nivel común de protección de los consumidores, al eliminar las diferencias entre legislaciones nacionales respecto a los contratos entre empresas y consumidores. Ha reforzado la seguridad jurídica para los comerciantes y los consumidores, especialmente los que llevan a cabo actividades de comercio transfronterizo. En particular, la confianza de los consumidores ha aumentado de manera significativa en los últimos años en el pujante mercado del comercio electrónico²⁷.

En el Informe sobre el control de adecuación se afirma que la mayor contribución realizada por la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores consiste en sus normas comunes armonizadas. Estas normas permiten a las autoridades nacionales encargadas de su aplicación abordar con mayor eficacia las infracciones transfronterizas que perjudican a los consumidores en varios Estados miembros. Por ejemplo, sin una acción ulterior a escala de la UE para garantizar que las multas sean «efectivas, proporcionadas y disuasorias», es probable que los sistemas nacionales divergentes existentes en lo que atañe a las multas no resultaran suficientes para garantizar una competencia justa a los comerciantes que cumplen la normativa, y socavarán la cooperación en materia de aplicación legislativa en el marco del Reglamento sobre CPC revisado. El establecimiento de una competencia más justa mediante la aproximación de las normas nacionales sobre multas también supondría una mayor adecuación de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores respecto a los marcos sancionadores de la legislación de la UE en materia de competencia y de protección de datos. Las sinergias entre estos tres ámbitos, en particular en la coordinación de

²⁷ De acuerdo con el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores de 2017, entre 2012 y 2016 la proporción de consumidores que se sintieron seguros al adquirir bienes o servicios a través de Internet de minoristas o proveedores de servicios en otro país de la UE se ha elevado en 24 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 58 %.

las actividades de ejecución de la normativa, han sido objeto de un reconocimiento creciente a escala de la UE²⁸.

Es asimismo conforme con el principio de subsidiariedad aclarar, en el marco de la Directiva 2005/29/CE, la libertad de los Estados miembros de adoptar disposiciones para proteger los intereses legítimos de los consumidores frente a las visitas no solicitadas con fines de comercialización directa o a las excursiones comerciales, cuando tales restricciones estén justificadas por motivos de política pública o de protección del respeto de la vida privada, ya que esta aclaración garantizará que se permita a los Estados miembros regular un ámbito cuya incidencia en el mercado único se considera muy limitada.

- **Proporcionalidad**

Las medidas de la propuesta son proporcionales a los objetivos de mejora del cumplimiento de la legislación en materia de protección de los consumidores, modernización y reducción de la carga existente.

Por lo que se refiere a las sanciones, la propuesta armoniza el nivel mínimo de estas al exigir a los Estados miembros que impongan multas basadas en el volumen de negocio de los comerciantes únicamente para infracciones generalizadas e infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, cuando dicha armonización sea claramente necesaria para garantizar la coordinación de las sanciones exigidas por el Reglamento sobre CPC revisado. En el caso de todas las demás infracciones, la propuesta se limita a establecer únicamente criterios no exhaustivos que deberán tenerse en cuenta en la aplicación de sanciones específicas. Para estas otras infracciones, la propuesta no armoniza las sanciones e incluso deja claro que tales criterios no se aplican necesariamente a infracciones menores.

En cuanto a los requisitos en el ámbito de las medidas correctoras individuales por vulneraciones de la Directiva 2005/29/UE, la propuesta otorga a los Estados miembros cierta libertad de maniobra respecto a las medidas correctoras específicas que deben ofrecerse. La propuesta solo establece como medidas mínimas la medida correctora contractual de la resolución del contrato, y la medida correctora no contractual de indemnización por daños y perjuicios. Estas son las medidas correctoras más comunes actualmente en el Derecho civil nacional de los Estados miembros.

La proporcionalidad de la propuesta de ampliación de la Directiva 2011/83/UE a los servicios digitales no prestados a cambio de un pago dinerario se garantiza adecuando su ámbito de aplicación con el de la futura Directiva sobre contenidos digitales, así como excluyendo los contratos sobre servicios digitales en virtud de los cuales el consumidor solo facilita datos personales del cumplimiento de algunos de los requisitos formales de la Directiva 2011/83/UE, que son pertinentes únicamente en el caso de los contratos en los que media un pago; en particular el requisito de obtener el consentimiento del consumidor para la provisión inmediata del servicio, que solo tiene consecuencias en términos del pago dinerario por los

²⁸ El 14 de marzo de 2017, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre «las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley», en la que se incluye un llamamiento a favor de «una mayor cooperación y coherencia entre las autoridades reguladoras y las autoridades de supervisión, y las autoridades encargadas de la protección del consumidor y de la protección de datos a escala nacional y de la Unión». El Supervisor Europeo de Protección de Datos propuso la creación de una Cámara de Compensación Digital para reunir a las agencias responsables de la competencia y la protección de los consumidores y los datos, y dispuestas a compartir información y debatir la mejor manera de aplicar las normas en beneficio de la persona. La «Cámara de Compensación» se reunió por primera vez el 29 de mayo de 2017.

servicios prestados durante el periodo del derecho de desistimiento antes del ejercicio de dicho derecho.

Los cambios propuestos respecto a las normas sobre los mercados en línea son proporcionados en el sentido de que no imponen a tales mercados ninguna obligación de supervisar o comprobar la veracidad de la información proporcionada por los proveedores terceros sobre su condición de comerciante o no comerciante. Por tanto, los cambios se basan en la mera autodeclaración, y la tarea del mercado consiste únicamente en garantizar que los proveedores terceros proporcionen esta información en el sitio web y a continuación transmitírselas al consumidor. En lo que atañe a la transparencia de las clasificaciones, el mercado en línea debe informar de los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas sin prescribir ningún criterio específico de clasificación por defecto.

La propuesta refuerza asimismo la proporcionalidad de la legislación mediante la reducción de los costes reglamentarios para los comerciantes en los casos en los que tal reducción no ponga en peligro el objetivo de la legislación, como sucede con las dos obligaciones de los comerciantes determinadas respecto al derecho de desistimiento y las medidas de reducción de la carga que se han propuesto en relación con los requisitos de información. Se espera que tales cambios que eliminan cargas innecesarias resulten especialmente beneficiosos para las pequeñas empresas.

- **Elección del instrumento**

Esta propuesta modifica cuatro directivas existentes, por lo que el instrumento más adecuado es una directiva.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones ex post / controles de adecuación de la legislación existente**

La presente propuesta se basa en las conclusiones del control de adecuación de la normativa de la UE en materia de protección de los consumidores y comercialización y la evaluación de la DDC, ambos publicados en mayo de 2017.

El control de adecuación concluyó que la mayoría de las disposiciones sustantivas de las Directivas pertinentes son adecuadas en general para el fin que persiguen. Aunque también se establecen disposiciones sobre protección de los consumidores en muchos instrumentos sectoriales específicos de la UE, el control de adecuación permitió concluir que las Directivas generales objeto de análisis y la legislación específica sectorial de protección de los consumidores de la UE se complementan mutuamente. En el control de adecuación se concluyó asimismo que las distintas partes interesadas coinciden en gran medida en que la combinación de normas generales y sectoriales específicas proporciona un marco jurídico inequívoco y coherente a escala de la UE.

Sin embargo, también se determinó que la efectividad de las normas se ve dificultada por: a) el hecho de que los comerciantes y consumidores no las conocen, y b) la insuficiencia tanto en la aplicación de tales normas como en las oportunidades de reparación para los consumidores. En lo que se refiere a la presente propuesta, el control de adecuación recomendó medidas futuras para mejorar el nivel de cumplimiento reforzando de la aplicación de la normativa y facilitando la reparación para los consumidores, en particular, mediante la potenciación del efecto disuasorio de las sanciones por vulneraciones de la legislación en materia de protección de los consumidores y la adopción de medidas correctoras en aquellos casos en los que los consumidores hayan sido víctimas de prácticas comerciales desleales que contravengan la

Directiva 2005/29/CE. El control de adecuación recomendó además la modernización del marco regulador y la atenuación de las cargas reglamentarias mediante la eliminación de las duplicaciones injustificadas de los requisitos en materia de información entre la Directiva 2005/29/CE y la Directiva 2011/83/UE.

La evaluación de la DDC permitió determinar que la Directiva 2011/83/UE ha contribuido positivamente al funcionamiento del mercado interior en lo que respecta a las transacciones entre empresas y consumidores y ha garantizado un elevado nivel común de protección de los consumidores. Sin embargo, identificó algunas lagunas en las normas, en particular debido a la evolución de la economía digital. La evaluación puso de relieve varios ámbitos en los que las modificaciones legislativas podrían resultar pertinentes, entre los que figuran:

- a) la transparencia de las transacciones en los mercados en línea;
- b) la adecuación de las normas que rigen los contratos de contenido digital respecto de las normas relativas a los servicios digitales «gratuitos» (como el almacenamiento en la nube y el correo web);
- c) la simplificación de algunos de los requisitos en materia de información de la Directiva 2005/29/CE y la Directiva 2011/83/UE que se solapan;
- d) la atenuación de la carga que soportan los comerciantes, especialmente las pequeñas y medianas empresas, en el área del derecho de desistimiento de las ventas a distancia y fuera del establecimiento respecto a: 1) el derecho del consumidor a devolver también los productos que se han utilizado más allá de lo estrictamente necesario y 2) la obligación de reembolsar al consumidor incluso antes de recibir los productos devueltos por este;
- e) la modernización de los medios de comunicación entre comerciantes y consumidores.

La evaluación recomendó asimismo nuevas actividades de sensibilización y la publicación de documentos de orientación como siguientes medidas.

- **Consultas con las partes interesadas**

Al preparar la propuesta, la Comisión consultó con las distintas partes interesadas a través de:

- el mecanismo para recabar opiniones sobre la evaluación inicial de impacto;
- la consulta pública en línea;
- una consulta específica de un grupo de expertos con pequeñas y medianas empresas;
- consultas específicas con los Estados miembros y otras partes interesadas a través de encuestas y reuniones con las redes de autoridades y organizaciones de consumidores de los Estados miembros de la Dirección General de Justicia y Consumidores;
- la consulta con consumidores y empresas como partes interesadas a través del Grupo de expertos de las partes interesadas del REFIT.

El objetivo de las consultas consistió en recabar datos cualitativos y cuantitativos de los grupos de partes interesadas pertinentes (consumidores, asociaciones de consumidores, empresas, asociaciones empresariales, autoridades de los Estados miembros, profesionales de la Justicia) y el público en general. Resultó difícil llegar a determinados tipos de empresas, como los mercados en línea y los proveedores de servicios digitales «gratuitos». Las consultas se publicitaron a través de reuniones periódicas, Twitter, Facebook y mensajes de correo

electrónico a las redes de la Dirección General de Justicia y Consumidores, y de discursos pronunciados por el comisario y otros funcionarios de alto nivel de la Comisión.

La propuesta también se basa en las actividades de consulta llevadas a cabo como parte del control de adecuación y la evaluación de la DDC²⁹.

Las medidas incluidas en la propuesta gozan de diferentes niveles de apoyo de las partes interesadas. La consulta pública puso de relieve que numerosas asociaciones de consumidores y autoridades públicas apoyan la opción de que el nivel máximo de las multas suponga un porcentaje del volumen de negocio del comerciante. Sin embargo, solo unas pocas asociaciones empresariales se declararon de acuerdo con esta idea. Por el contrario, en el grupo de pymes, no menos del 80 % de los participantes consideró que la forma más proporcionada, efectiva y disuasoria de establecer el nivel máximo de multas consiste en que este suponga un porcentaje del volumen de negocio del comerciante, posiblemente combinado con un importe absoluto, optando por el que sea mayor de los dos.

En la consulta pública, una gran mayoría de las autoridades públicas, las asociaciones de consumidores y los consumidores participantes señalaron que debe introducirse un derecho a medidas correctoras a escala de la UE con arreglo a la Directiva 2005/29/UE, con el fin de garantizar que los comerciantes cumplan mejor las normas de protección de los consumidores. Sin embargo, el apoyo a esta idea fue escaso entre las asociaciones empresariales (35 %) y las empresas (31 %). En la consulta del grupo de pymes, el 87 % de los encuestados se manifestaron a favor de la introducción de un derecho a medidas correctoras a escala de la UE con arreglo a la Directiva 2005/29/UE.

Numerosas partes interesadas respaldaron la introducción de nuevos requisitos de transparencia para los contratos celebrados en los mercados en línea. Las asociaciones de consumidores, las autoridades públicas, las personas y la mayoría de las empresas y asociaciones empresariales convienen en que los consumidores que compran en los mercados en línea deben recibir la información relativa a la identidad y el estatus del proveedor. También coinciden en que, de este modo, aumentaría la confianza de los consumidores. Asimismo, muchas pequeñas y medianas empresas están a favor de los requisitos de información a los consumidores sobre la identidad y el estatus jurídico de la contraparte contractual. Las asociaciones empresariales también mostraron apoyo a la transparencia. Algunos grandes mercados en línea refirieron que las nuevas normas reducirían los costes, mientras que otros no podían determinarlo.

La mayoría de las partes interesadas apoyaron la ampliación de la Directiva 2011/83/UE para que cubra los servicios digitales en los que no se efectúen pagos dinerarios. Los comerciantes respaldaron la adopción de requisitos en materia de información para contribuir a que se informe mejor a los consumidores, pero se mostraron divididos en lo relativo a la introducción de un derecho de desistimiento respecto a estos servicios digitales. Las asociaciones empresariales no respaldaron la introducción de un derecho de desistimiento respecto a los servicios digitales en los casos en que no se efectúan pagos dinerarios.

Las asociaciones empresariales apoyaron la supresión de los requisitos de información de la Directiva 2005/29/CE que se solapan con los requisitos de información precontractual de la Directiva 2011/83/UE. Las asociaciones de consumidores se declararon en contra de eliminar los requisitos de información en estos casos. La mayoría de las autoridades públicas consideró

²⁹ Para más información sobre estas actividades de consulta llevadas a cabo para el control de adecuación y la evaluación de la DDC, véanse los anexos al Informe sobre el control de adecuación y los anexos al documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la DDC, disponibles en: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

que proporcionar información a los consumidores sobre la gestión de reclamaciones no es importante en la fase de publicidad.

Las partes interesadas apoyaron en gran medida la sustitución del requisito vigente que obliga a los comerciantes a proporcionar una dirección de correo electrónico con una referencia tecnológicamente neutra a medios de comunicación en línea. Las partes interesadas también respaldaron en gran medida la eliminación de la referencia a un número de fax en la Directiva 2011/83/UE.

En la consulta pública, el 35 % de las empresas en línea declararon haber tenido problemas significativos debido a las obligaciones específicas antes mencionadas que atañen a los comerciantes en relación con el derecho de desistimiento. La mayoría de las asociaciones empresariales confirmaron que los comerciantes se enfrentan a una carga desproporcionada o innecesaria derivada de tales obligaciones. En el grupo de pymes, cerca de la mitad de los trabajadores por cuenta propia, las microempresas y las pequeñas empresas que venden a los consumidores en línea refirieron que soportan cargas desproporcionadas. Sin embargo, la mayoría de las asociaciones de consumidores, autoridades públicas y particulares no apoya la eliminación de estas obligaciones de los comerciantes.

- **Evaluación de impacto**

Esta propuesta se basa en una evaluación de impacto (EI)³⁰. El Comité de Control Reglamentario (CCR) emitió inicialmente un dictamen negativo con observaciones exhaustivas el 12 de enero de 2018. Tras una revisión significativa del proyecto inicial, el CCR emitió un dictamen positivo con observaciones adicionales el 9 de febrero de 2018³¹. En el anexo I a la EI se explica cómo se abordaron las observaciones del CCR.

La evaluación de impacto aborda por separado las opciones, por un lado, de mejorar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de los consumidores y, por el otro, de la modernización y la atenuación de la carga.

Para mejorar el cumplimiento, se consideraron tres opciones además del supuesto de partida:

- 1) la opción de reforzar únicamente la disuasión y la proporcionalidad de la actuación pública mediante normas más estrictas en materia de sanciones y un procedimiento más efectivo en lo que respecta a las acciones de cesación;
- 2) la opción de añadir a las medidas en 1) el derecho del consumidor a medidas correctoras individuales;
- 3) la opción de añadir a las medidas de 1) y 2) medidas de reparación colectiva de los consumidores.

La opción preferida fue la opción 3, que combinaba todas las medidas. En la presente propuesta se abordan las partes de la opción preferida relativas a las normas más estrictas en materia de sanciones y los derechos de los consumidores a medidas correctoras individuales por las vulneraciones de la Directiva 2005/29/CE. Los elementos relacionados con las acciones de cesación y la reparación colectiva se abordan en la propuesta paralela relativa a acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

En cuanto a las sanciones, la propuesta dotará de mayor coherencia a su aplicación en toda la UE. A tal efecto, se recurrirá a una lista de criterios comunes y no exhaustivos para evaluar la

³⁰ SWD(2018) 96.

³¹ SEC(2018) 185.

gravedad de las infracciones (salvo en el caso de las de menor relevancia). Las autoridades encargadas de la aplicación se verán obligadas a tener en cuenta estos criterios al decidir si imponen sanciones o no, y cuál debe ser el nivel de estas. Si la sanción que debe imponerse es una multa, las autoridades estarán obligadas a tener en cuenta, al fijar el importe de la multa, el volumen de negocio y los beneficios netos de los comerciantes infractores y las multas impuestas por infracciones iguales o similares en otros Estados miembros. En los casos de «infracciones generalizadas» e «infracciones generalizadas con dimensión en la Unión», tal como se definen en el Reglamento sobre CPC revisado, las multas deben introducirse como un elemento obligatorio de las sanciones, y los Estados miembros deben establecer la multa máxima para tales infracciones a un nivel que represente al menos el 4 % del volumen de negocio anual del comerciante.

En el caso de las medidas correctoras individuales, la propuesta exige que los Estados miembros garanticen que los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales tengan acceso, al menos, a la medida contractual de resolución del contrato, y a la medida no contractual de indemnización por daños y perjuicios. En particular, la controversia del «Dieselgate» (en la que ciertos fabricantes de automóviles instalaron en los vehículos herramientas tecnológicas para superar de manera fraudulenta las pruebas de emisiones) ha puesto de relieve que, en ocasiones, las medidas correctoras no contractuales, como el derecho extracontractual a indemnización por daños y perjuicios, pueden ser más importantes para los consumidores que las contractuales. En el caso del Dieselgate, numerosos consumidores no han podido reclamar la aplicación de medidas correctoras incluso en los Estados miembros que ya las ofrecen a las víctimas de prácticas comerciales desleales. Esto se debe a que las medidas correctoras disponibles son únicamente contractuales. Por tanto, las medidas correctoras solo pueden aplicarse a las contrapartes contractuales de los consumidores, que en este caso suelen ser los vendedores de vehículos y no sus fabricantes.

En cuanto a los costes de estas medidas, puede que existan ciertos costes iniciales de familiarización para los comerciantes. Sin embargo, en la consulta del grupo de pymes, la mayoría de los participantes indicaron que el refuerzo de las sanciones no tendría ninguna incidencia en sus costes. En el caso de las medidas correctoras individuales, los costes únicos estimados medios, como los correspondientes al asesoramiento jurídico, consignados en la consulta del grupo de pymes ascendían a 638 EUR. Los costes de explotación anuales estimados medios eran de 655 EUR. En la consulta pública, la mayoría de las autoridades públicas indicaron que los costes de ejecución administrativa y judicial aumentarían si se reforzaran las normas sobre sanciones. También habría ciertos costes iniciales de familiarización para las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales derivados de la introducción de los derechos a medidas correctoras individuales. Ninguna autoridad pública aportó estimaciones del aumento o el descenso de los costes de ejecución. Los costes para las autoridades públicas competentes y los órganos jurisdiccionales incluyen un posible incremento del número de casos en que tengan que intervenir. No obstante, es probable que estos costes se compensen mediante la reducción general prevista de las vulneraciones de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores gracias al mayor efecto disuasorio de unas sanciones y unas medidas correctoras más rigurosas.

La propuesta generará asimismo ahorro para los comerciantes que desarrollen su actividad a escala transfronteriza debido al refuerzo de la armonización de la normativa. En particular, existirá mayor claridad respecto a las posibles consecuencias para los comerciantes en los casos de incumplimiento, lo que dará lugar a unos costes de evaluación de riesgos más bajos y precisos.

En lo que atañe a la modernización y la atenuación de la carga, en la EI se evaluaron las opciones relativas a a) la transparencia de los mercados en línea, b) la protección de los

consumidores en relación con los servicios digitales no prestados a cambio de un pago dinerario y c) las medidas de atenuación de la carga que se analizan en el siguiente apartado sobre adecuación de la reglamentación y simplificación.

En cuanto a la transparencia de los mercados en línea, en la EI se evaluaron las opciones de fomento de la autorregulación, corregulación y modificaciones legislativas de la Directiva 2011/83/UE que impusieran requisitos adicionales de información a los mercados en línea. Muy pocos de los que respondieron a las consultas específicas y públicas aportaron estimaciones de costes cuantitativas. Algunos de los principales mercados en línea refirieron que las nuevas normas plenamente armonizadas sobre transparencia darían lugar a ciertas reducciones de costes, mientras que otros ignoraban si tales normas generarían un descenso de los costes. De los cuatro mercados en línea que respondieron a una pregunta sobre los costes, dos indicaron que los costes de cumplimiento de los nuevos requisitos de información (costes únicos y de explotación) serían razonables, uno no los consideró razonables, y otro no podía determinarlo.

La ampliación de la DDC a los servicios digitales «gratuitos» representa una aclaración legislativa que conllevaría costes moderados para las empresas debido a los ajustes de su sitio web o su interfaz en línea. Las pequeñas y medianas empresas estimaron que la media de los costes anuales que se derivarían de la ampliación de la Directiva 2011/83/UE para cubrir los servicios digitales no prestados a cambio de un pago asciende a 33 EUR para los requisitos de información precontractual y a 50 EUR para el derecho de desistimiento.

La modificación de la Directiva 2005/29/CE por la que se establece que los Estados miembros pueden adoptar disposiciones para proteger los intereses legítimos de los consumidores en lo que atañe a ciertas prácticas de comercialización o venta particularmente agresivas o engañosas en el contexto de visitas no solicitadas llevadas a cabo por comerciantes al domicilio de los consumidores o con respecto a las excursiones comerciales organizadas igualmente por comerciantes con el objetivo o el efecto de promocionar o vender productos a los consumidores, cuando tales restricciones estén justificadas por razones de orden público o de respeto de la vida privada, es necesaria para aclarar la relación entre la Directiva y las normas nacionales sobre tales actividades de comercialización.

Algunos Estados miembros han introducido prohibiciones o restricciones respecto a determinados tipos de venta fuera del establecimiento, como la venta a domicilio no solicitada, también por motivos de protección de la vida privada y de orden público. Aunque son contrarias al carácter plenamente armonizado de la Directiva 2005/29/CE, tales restricciones no tienen repercusiones transfronterizas o las tienen con un alcance muy limitado, debido a la propia naturaleza de las ventas fuera del establecimiento. Por tanto, estas restricciones no tendrían una incidencia significativa en el mercado único. El cambio propuesto reconocería el *statu quo* existente en algunos Estados miembros que han adoptado ciertas restricciones respecto a la venta a domicilio y las excursiones de ventas. Cualquier otra repercusión dependerá de que otros Estados miembros hagan uso de esta posibilidad. Por tanto, se consideró que aclarar la posibilidad de que los Estados miembros introduzcan tales restricciones por motivos de orden público o protección de la intimidad de los consumidores no supone una incidencia inmediata en el mercado único y es acorde con el principio de subsidiariedad.

La modificación de la Directiva 2005/29/CE en lo relativo a la «calidad dual» de los productos es necesaria para ofrecer una mayor claridad jurídica a las autoridades de los Estados miembros encargadas de aplicar la Directiva. La Comisión había abordado este

asunto en la Guía de 25 de mayo de 2016 para la aplicación de la Directiva 2005/29/CE³², y más recientemente en la Comunicación de la Comisión de 26 de septiembre de 2017 «relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimenticia y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos: caso específico de los alimentos»³³. Sin embargo, la experiencia en materia de aplicación pone de relieve que las autoridades nacionales se beneficiarían de la existencia de un conjunto explícito de disposiciones. Estas son necesarias para que sea posible abordar con mayor eficacia las prácticas comerciales que conllevan la comercialización de un producto como idéntico al mismo producto comercializado en otros Estados miembros, cuando tales productos presenten una composición o unas características significativamente diferentes, dando lugar efectiva o probablemente a que el consumidor medio adopte una decisión sobre una transacción que no habría adoptado de otro modo.

- **Adecuación de la reglamentación y simplificación**

Puesto que la presente propuesta se formula en el marco del programa REFIT, la determinación de las cargas reglamentarias constituyó una parte importante de las evaluaciones subyacentes. Estas pusieron de relieve que la legislación general de la UE en materia de protección de los consumidores no es particularmente onerosa, tanto en términos absolutos como en comparación con otros ámbitos de la regulación de la UE³⁴. Por tanto, a la luz de los grandes beneficios de la referida legislación de la UE en cuanto a la protección de los consumidores y la facilitación del mercado único, dichas evaluaciones identificaron únicamente un ámbito de aplicación limitado en lo que se refiere a la atenuación de la carga.

Dado que esta propuesta modifica la legislación aplicable a todos los comerciantes, incluidas las microempresas, no existen motivos sustanciales para eximir a estas de la aplicación de la presente propuesta. Es probable que las microempresas se beneficien, en particular, de las medidas de atenuación de la carga propuestas en relación con el derecho de desistimiento. Esto se debe a que, posiblemente, estas empresas dispongan en la actualidad de menos flexibilidad para la absorción de pérdidas debido a las obligaciones vigentes. Es probable que las microempresas se vean menos afectadas por el refuerzo propuesto de las normas sobre sanciones a las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, ya que tales infracciones suelen provenir de empresas de mayor tamaño, que se convierten a continuación en objeto de acciones coordinadas de ejecución de la CPC.

La primera modificación relativa al derecho de desistimiento elimina la obligación de que el comerciante acepte la devolución de los productos incluso cuando los consumidores los hayan utilizado más de lo permitido. Las pequeñas y medianas empresas refirieron unas pérdidas anuales por término medio de 2 223 EUR (mediana 100 EUR) causadas por la obligación vigente de aceptar tales «productos indebidamente comprobados». Las opiniones de las asociaciones empresariales y las empresas también indican que los comerciantes, y las pequeñas y medianas empresas en particular, se beneficiarán de la atenuación de esta carga. En lo que respecta a la obligación de los comerciantes de reembolsar a los consumidores antes de haber tenido la posibilidad de inspeccionar los productos devueltos, las pérdidas medias anuales estimadas debidas a las normas vigentes que se declararon en la consulta del grupo de pymes ascendían a 1 212 EUR (mediana 0). Las opiniones de las asociaciones empresariales y las empresas también sugieren que los comerciantes, y las pequeñas y medianas empresas en particular, se beneficiarán de una reducción de esta carga.

³² SWD (2016) 163 final.

³³ C(2017) 6532.

³⁴ Para más información, véase el Capítulo 6.2.4. del Informe sobre el control de adecuación.

Se disponía de datos cuantitativos muy limitados sobre la eliminación de la obligación para los comerciantes de facilitar información sobre la gestión de reclamaciones en la fase de publicidad. Sin embargo, las opiniones expresadas por las asociaciones empresariales indican que las empresas consiguen un ahorro de un nivel entre moderado y significativo. En lo que atañe a la eliminación de la obligación de los comerciantes de mostrar su número de fax y habilitar medios de comunicación más modernos (como los formularios web) como alternativa a una dirección de correo electrónico, el hecho de que muchos comerciantes ofrezcan ya tales vías de comunicación más modernas a los consumidores (conjuntamente con la dirección de correo electrónico) sugiere que estas vías resultan más eficientes que el correo electrónico. Puede que suprimir la obligación de mostrar el número de fax no afecte a los costes, ya que actualmente se trata de una información obligatoria solo para los pocos comerciantes que puedan seguir utilizando el fax en su comunicación con los consumidores.

Todas las modificaciones de la propuesta se formulan de un modo tecnológicamente neutral, con el fin de asegurar que no se vean superadas rápidamente por la evolución tecnológica. Por tanto, se actualiza la definición actual de «mercados en línea» en otros instrumentos de la legislación de la UE para eliminar referencias específicas a una tecnología concreta, como «sitios web», y garantizar que tal definición sigue siendo válida para cualquier evolución futura. Ampliar la Directiva 2011/83/UE a los servicios digitales no prestados a cambio de un pago dinerario permite abordar la situación actual de las transacciones digitales para los consumidores mediante normas neutrales en cuanto a contenido y válidas para cualquier evolución futura. Esto complementaría la normativa de la UE en materia de protección de datos. La modificación de las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los medios de comunicación será neutral desde el punto de vista tecnológico y, por tanto, válida para cualquier evolución futura. Tal es el caso porque se hará referencia a otros medios de comunicación en línea que permiten al consumidor conservar el contenido de la comunicación, y no a una tecnología concreta.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta es conforme con el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales, según el cual la UE debe garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores. Las medidas para: a) mejorar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de los consumidores y b) modernizar las normas de protección de los consumidores para los mercados en línea y los servicios digitales elevan el nivel de protección del consumidor. Las mejores oportunidades de reparación individual contra las prácticas comerciales desleales contribuirían además a garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta. Por último, la propuesta respeta el derecho de los particulares a la protección de los datos de carácter personal recogido en el artículo 8 de la Carta, y el derecho de los Estados miembros a restringir determinadas formas y aspectos de las ventas fuera de los establecimientos para garantizar el respeto de la vida privada de los consumidores es conforme con el artículo 7 de la Carta.

Las medidas de atenuación de la carga relativas a) al derecho de desistimiento, b) a la simplificación de los requisitos de información y c) a la modernización de los medios de comunicación contribuirán a la aplicación del artículo 16 de la Carta, que garantiza la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. Al mismo tiempo, simplificar los requisitos de información y modernizar los medios de comunicación no dará lugar a reducción sustancial alguna de la protección de los consumidores. Además, las medidas sobre el derecho de desistimiento dan lugar a unos derechos y obligaciones más equilibrados de los comerciantes y los consumidores, ya que eliminarán cargas injustificadas afectando únicamente a una minoría de consumidores.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene ninguna incidencia en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de aplicación y medidas de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión evaluará la eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido para la UE de esta intervención con arreglo a los indicadores identificados en la evaluación de impacto. Estos indicadores pueden servir de base para la evaluación que deberá presentarse no antes de cinco años desde la entrada en vigor, con el fin de garantizar que se disponga de datos suficientes tras la ejecución plena en todos los Estados miembros.

En la base de datos de Eurostat figuran estadísticas exhaustivas sobre el comercio en línea en la UE y, más concretamente, sobre el comercio en línea minorista. Pueden utilizarse como fuentes primarias de datos para la evaluación. Esto se completará mediante encuestas representativas con consumidores y minoristas de la UE, llevadas a cabo periódicamente para elaborar los Cuadros de Indicadores de los Consumidores que se publican dos veces al año. En estas encuestas se analizan experiencias y percepciones, que son factores importantes que influyen en el comportamiento de los consumidores y las empresas en el mercado único. El seguimiento comprenderá asimismo una consulta pública y encuestas focalizadas a grupos específicos de partes interesadas (consumidores, organismos cualificados, mercados en línea, comerciantes que prestan servicios digitales sin pago dinerario). En lo que respecta en concreto a la perspectiva empresarial, se abordará mediante la encuesta de minoristas que se lleva a cabo periódicamente para el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores, así como mediante encuestas específicas que se realicen a los mercados en línea y a los proveedores de servicios digitales «gratuitos».

Esta recopilación de datos también se incorporará a los informes de la Comisión sobre la transposición y la aplicación. Además, la Comisión mantendrá un estrecho contacto con los Estados miembros y con todas las partes interesadas pertinentes para llevar a cabo un seguimiento de los efectos del posible acto legislativo. Para limitar la carga administrativa adicional para los Estados miembros y el sector privado debida a la recogida de información utilizada para el seguimiento, los indicadores de seguimiento propuestos se basan, siempre que resulte posible, en fuentes de datos existentes.

Con la recogida de datos se procurará determinar con mayor precisión la medida en que los cambios en los indicadores podrían atribuirse a la propuesta. Por ejemplo, aunque cabe esperar que otorgar a los consumidores los mismos derechos en el conjunto de la UE les dote de mayor confianza para hacer valer sus derechos en las transacciones transfronterizas y, de este modo, contribuya a reducir los perjuicios para los consumidores, la proporción de consumidores que se beneficien de medidas correctoras efectivas también se verá influida por otros factores. Estos factores relevantes se describen anteriormente en las descripciones de los problemas. Las encuestas realizadas para los Cuadros de Indicadores de los Consumidores cuentan con series temporales relativas a la mayoría de los indicadores, lo que permite, en principio (a través del análisis estadístico), distinguir la incidencia de una iniciativa concreta de las tendencias más generales.

- **Documentos explicativos (en el caso de las directivas)**

Dado que la propuesta introduce modificaciones específicas en cuatro directivas vigentes, los Estados miembros deben facilitar a la Comisión el texto de las modificaciones concretas a las disposiciones nacionales o, en ausencia de tales modificaciones, explicar qué disposiciones

específicas de la legislación nacional transponen ya las modificaciones previstas en la propuesta.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Artículo 1 - Modificaciones de la Directiva 2005/29/CE

El artículo 1 de la propuesta modifica la Directiva 2005/29/CE en dos aspectos principales: introduce el derecho a medidas correctoras individuales para los consumidores y refuerza las normas sobre sanciones. La propuesta aclara asimismo la aplicación de las normas vigentes de la Directiva relativas a la publicidad encubierta y la publicidad engañosa de los productos de «calidad dual». Por último, la propuesta aborda la cuestión de las normas nacionales relativas a las formas específicas de venta fuera del establecimiento.

En cuanto a las **medidas correctoras individuales de los consumidores**, se incorpora un nuevo artículo 11 *bis* a la Directiva 2005/29/CE para exigir a los Estados miembros que garanticen que determinados tipos específicos de medidas correctoras contractuales y no contractuales para las vulneraciones de la Directiva 2005/29/CE se encuentren disponibles en la legislación nacional. La introducción de derechos a medidas correctoras individuales en dicha Directiva permitirá a las víctimas de las prácticas comerciales desleales emprender acciones contra los comerciantes para resolver los problemas creados por estos.

En cuanto a las **sanciones**, se introduce en el artículo 13 de la Directiva una lista de criterios comunes y no exhaustivos para evaluar la gravedad de las infracciones (salvo en el caso de las de menor importancia). Se exigirá a las autoridades competentes que tengan en cuenta estos criterios al decidir si imponen sanciones o no y el nivel de estas. Si la sanción que debe imponerse es una multa, la autoridad deberá tener en cuenta, al fijar el importe de la misma, el volumen de negocio y el beneficio neto del comerciante infractor, así como las multas impuestas por la misma infracción en otros Estados miembros. Además, en el caso de las «infracciones generalizadas» y de las «infracciones generalizadas con dimensión en la Unión», tal como se definen en el Reglamento (UE) 2017/2395 sobre CPC revisado, los Estados miembros estarán obligados a establecer en su legislación nacional unas multas cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante infractor en el Estado miembro o los Estados miembros de que se trate. Esto significa que cuando las autoridades nacionales competentes que cooperen en el marco de una acción coordinada de CPC designen una autoridad competente para imponer una multa única, la multa máxima disponible en tal caso debe equivaler, al menos, al 4 % del volumen de negocio combinado del comerciante en todos los Estados miembros en cuestión.

En lo referente a **publicidad encubierta**, los consumidores que utilizan aplicaciones digitales como mercados en línea, herramientas de comparación, tiendas de aplicaciones o motores de búsqueda esperan obtener resultados de búsqueda «naturales» u «orgánicos» basados en la pertinencia respecto a sus consultas, y no en el pago efectuado por terceros. No obstante, como se señala asimismo en el documento de orientación de 2016 sobre la Directiva 2005/29/CE, los resultados de las búsquedas contienen a menudo «colocaciones retribuidas», en las que determinados terceros pagan por figurar en un lugar más destacado de los resultados, o «inclusiones retribuidas», en las que los terceros pagan por que se les incluya en la lista de resultados de la búsqueda. Las colocaciones retribuidas y las inclusiones retribuidas no suelen indicarse en absoluto, o se indican únicamente de forma ambigua y no claramente discernible para los consumidores. Las disposiciones pertinentes de la Directiva 2005/29/CE sobre la prohibición de la publicidad encubierta deben aclararse, por tanto, para establecer de manera inequívoca que se aplican no solo a los contenidos editoriales en los medios de

comunicación, sino también a los resultados de las búsquedas en respuesta a las consultas en línea efectuadas por los consumidores.

En cuanto a las **modalidades específicas de venta fuera del establecimiento comercial**, una modificación del artículo 3 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a adoptar disposiciones para proteger los intereses legítimos de los consumidores en lo que atañe a las prácticas de comercialización o de venta agresivas o engañosas en el contexto de las visitas no solicitadas por parte de los comerciantes al domicilio de los consumidores (es decir, las visitas que no se realicen a petición del consumidor, por ejemplo, mediante la fijación de una cita con el comerciante) y en lo que atañe a las excursiones comerciales organizadas por un comerciante con el fin o el efecto de promover o vender productos a los consumidores, cuando tales restricciones estén justificadas por razones de orden público o de protección del respeto de la vida privada. Para garantizar la plena transparencia de tales medidas, los Estados miembros deberán notificarlas a la Comisión, que pondrá a disposición del público en general esas notificaciones.

En cuanto a los **productos «de calidad dual»**, una modificación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva establece expresamente que una práctica comercial que implique la comercialización de un producto como idéntico al mismo producto comercializado en otros Estados miembros, cuando tales productos presenten una composición o unas características significativamente diferentes, dando lugar efectiva o probablemente a que el consumidor medio adopte una decisión sobre una transacción que no habría adoptado de otro modo, constituye una práctica comercial engañosa que las autoridades competentes deben evaluar y abordar caso por caso de acuerdo con las disposiciones de la Directiva.

Artículo 2 – Modificaciones de la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores

El artículo 2 de la presente propuesta modifica la Directiva 2011/83/UE en varios aspectos.

Las modificaciones del artículo 2 de la Directiva 2011/83/UE comprenden definiciones adicionales de contenido digital y servicio digital y los correspondientes contratos para la provisión de estos productos, que se ajustan a las definiciones de la [Directiva sobre contenidos digitales]. Estas definiciones incorporan al ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE, además, los contratos de provisión de servicios digitales con arreglo a los cuales el consumidor no realiza pagos dinerarios, sino que facilita datos personales. De conformidad con la [propuesta de Directiva sobre contenidos digitales], las definiciones de «contrato de suministro de contenido digital» y «contrato de servicios digitales» aclaran que, en ausencia de un pago dinerario, los derechos y obligaciones de la Directiva 2011/83/UE no serán de aplicación cuando los datos personales facilitados por el consumidor los trate exclusivamente el comerciante para suministrar los contenidos o los servicios digitales o para que el comerciante cumpla los requisitos legales pertinentes, y el comerciante no trate tales datos para ningún otro fin. Las modificaciones del artículo 2 introducen asimismo una definición de «mercado en línea» que está sujeta a determinados requisitos adicionales de información precontractual en virtud de un nuevo artículo 6 *bis*.

El artículo 5 de la Directiva 2011/83/UE, relativo a los requisitos de información precontractual para contratos distintos de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, se modifica por motivos de coherencia, con el fin de incluir los servicios digitales cuya definición se añade, junto con la noción preexistente de contenido digital en lo que atañe a los requisitos de información precontractual sobre interoperabilidad y funcionalidad.

El artículo 6 de la Directiva 2011/83/UE, relativo a los requisitos de información precontractual para los contratos celebrados fuera del establecimiento y a distancia, se modifica por motivos de coherencia, con el fin de incluir los servicios digitales cuya definición se añade, junto con la noción preexistente de contenido digital en lo que atañe a los requisitos de información precontractual sobre interoperabilidad y funcionalidad. Además, el artículo 6 se modifica suprimiendo el fax de la lista de posibles medios de comunicación y facultando a los comerciantes a utilizar otros medios de comunicación en línea como alternativa al correo electrónico tradicional.

Se añade un nuevo artículo 6 *bis* en la Directiva 2011/83/UE que establece requisitos de información precontractual adicionales para los contratos celebrados en mercados en línea, a saber: 1) la descripción de los principales parámetros que determinan la clasificación de las distintas ofertas, 2) si el tercero que ofrece el producto es o no comerciante, 3) si los derechos de los consumidores derivados de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores se aplican al contrato y 4) en caso de que el contrato se celebre con un comerciante, qué comerciante es responsable de garantizar los derechos de los consumidores derivados de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores en lo que respecta al contrato.

El artículo 7 de la Directiva 2011/83/UE, por el que se establecen requisitos formales concretos para los contratos celebrados fuera del establecimiento, se modifica para especificar que la obligación que el apartado 3 establece para los comerciantes de obtener el consentimiento expreso del consumidor para la prestación inmediata de los servicios solo se aplica a aquellos que se prestan a cambio de un pago. Esta modificación es necesaria a la vista de la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva para cubrir también los servicios digitales no prestados a cambio de un pago dinerario, ya que la obligación del consentimiento expreso solo es relevante en el cálculo de la retribución monetaria que el consumidor debe ofrecer al comerciante por el uso de los servicios durante el plazo del derecho de desistimiento si el consumidor decide ejercer tal derecho.

El artículo 8 de la Directiva 2011/83/UE, que establece los requisitos formales específicos para los contratos a distancia, se modifica en varios aspectos. En primer lugar, en el apartado 4 se prevé excluir el modelo de formulario de desistimiento de los requisitos de información facilitados mediante una técnica de comunicación a distancia utilizada para la celebración del contrato en la que el espacio o el tiempo para facilitar la información sean limitados, incluidas las llamadas telefónicas. Esto es necesario porque el modelo de formulario de desistimiento por escrito no puede facilitarse al consumidor mediante una llamada telefónica, y puede resultar imposible de proporcionar de manera sencilla para el usuario a través de otras técnicas de comunicación cubiertas por el artículo 8, apartado 4. En estos casos, bastará con que el modelo de formulario de desistimiento se ponga a disposición del consumidor a través de otros medios, como el sitio web del comerciante, y se incluya en la confirmación del contrato en un soporte duradero.

El apartado 8 se modifica de forma similar al artículo 7, apartado 3, descrito anteriormente.

El artículo 13 de la Directiva 2011/83/UE, relativo a las obligaciones del comerciante en caso de desistimiento, se modifica para eliminar la obligación del comerciante de reembolsar al consumidor incluso antes de haber recibido los bienes devueltos. En consecuencia, al comerciante siempre le asistirá el derecho a retener el reembolso hasta que hayan llegado los bienes devueltos y el comerciante haya tenido la oportunidad de inspeccionarlos. Se añaden referencias al Reglamento general de protección de datos y a la [Directiva sobre contenidos digitales] en lo que atañe a las obligaciones del comerciante respecto al uso de los datos del consumidor tras la resolución del contrato.

El artículo 14 de la Directiva 2011/83/UE, relativo a las obligaciones del consumidor en caso de desistimiento, se modifica mediante la supresión del derecho de los consumidores a devolver los bienes incluso cuando estos se hayan utilizado más de lo necesario para comprobarlos con sujeción a la obligación de pagar por la disminución de su valor. Se añade una disposición similar a la norma respectiva de la Directiva sobre contenidos digitales en relación a las obligaciones del consumidor de abstenerse de utilizar el contenido digital o los servicios digitales tras la resolución del contrato. Por último, el apartado 4, letra b), en el que se establece una sanción contractual en el caso de que el comerciante incumpla las obligaciones de información relativas al contenido digital, se modifica por motivos de coherencia, eliminando de la lista de razones alternativas para esta sanción la falta de confirmación de que el consumidor ha aceptado y reconocido expresamente la pérdida del derecho de desistimiento de conformidad con la excepción establecida en el artículo 16, letra m). Dado que el artículo 14 se refiere a las consecuencias del derecho de desistimiento, esta condición es irrelevante, ya que el consentimiento expreso y el reconocimiento dan lugar a una pérdida efectiva del derecho de desistimiento con arreglo al artículo 16, letra m).

El artículo 16, relativo a las excepciones al derecho de desistimiento, se modifica en varios aspectos. En primer lugar, se modifica la letra a) para garantizar la coherencia con el artículo 7, apartado 3, y el artículo 8, apartado 7, en lo que respecta a las obligaciones del comerciante cuando el consumidor desea la prestación inmediata de los servicios. En segundo lugar, la letra m), en la que se establece la exención del derecho de desistimiento en relación con el contenido digital suministrado en un soporte material si el consumidor ha dado previamente su consentimiento para iniciar la ejecución antes de la extinción del plazo del derecho de desistimiento y ha reconocido que, en consecuencia, pierde tal derecho, se modifica para aplicar estas dos condiciones únicamente al contenido facilitado a cambio de un pago. Esta modificación se lleva a cabo con el fin de garantizar la coherencia con el artículo 14, apartado 4, letra b), que establece una sanción contractual cuando el comerciante no cumpla este requisito, a saber, que el consumidor no tiene que pagar por el contenido digital consumido. En consecuencia, el requisito de obtener el consentimiento expreso y el reconocimiento del consumidor solo es relevante para el contenido digital facilitado a cambio del pago de un precio. Por último, se añade una nueva letra n) para eximir del derecho de desistimiento los bienes que el consumidor ha utilizado más de lo necesario para probarlos.

El artículo 24 de la Directiva 2011/83/UE, relativo a las sanciones, se modifica de manera similar al artículo 13 sobre sanciones de la Directiva 2005/29/CE, descrito anteriormente.

Artículo 3 – Modificaciones de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas de los contratos

En la Directiva 93/13/CEE se incluye un nuevo artículo sobre sanciones de forma similar al artículo 13 sobre sanciones de la Directiva 2005/29/CE, descrito anteriormente.

Artículo 4 – Modificaciones de la Directiva 98/6/CE sobre indicación de los precios

El artículo 8 sobre sanciones en la Directiva 98/6/CE se modifica de manera similar al artículo 13 sobre sanciones de la Directiva 2005/29/CE, descrito anteriormente.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo³⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando que:

- (1) El artículo 169, apartado 1 y el artículo 169, apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establecen que la Unión contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de los consumidores mediante las medidas que adopte en virtud de su artículo 114. El artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que en las políticas de la Unión ha de garantizarse un nivel elevado de protección de los consumidores.
- (2) La legislación en materia de protección de los consumidores debe aplicarse eficazmente en toda la Unión. Sin embargo, el exhaustivo control de adecuación de las directivas en materia de protección de los consumidores y comercialización llevado a cabo por la Comisión en 2016 y 2017 en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) permitió concluir que la eficacia de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores se ve comprometida por la falta de conocimiento de la misma tanto entre los comerciantes como entre los consumidores, y por la insuficiente ejecución y las limitadas posibilidades de reparación de los consumidores.
- (3) La Unión ha adoptado ya varias medidas encaminadas a mejorar el nivel de conocimiento sobre los derechos de los consumidores entre los propios consumidores, los comerciantes y los profesionales del derecho, así como la ejecución de los derechos de los consumidores y los medios de reparación de los consumidores. Con todo, siguen existiendo lagunas, entre las que destaca la ausencia en las legislaciones

³⁵ DO C de , p. .

nacionales de sanciones verdaderamente efectivas y proporcionadas para disuadir y castigar las infracciones, la insuficiencia de medidas correctoras individuales para los consumidores perjudicados por las vulneraciones de la legislación nacional que transpone la Directiva 2005/29/CE³⁶ y las deficiencias del procedimiento de las acciones de cesación conforme a la Directiva 2009/22/CE³⁷. La revisión de dicho procedimiento debe abordarse mediante un instrumento específico que modifique y sustituya la Directiva 2009/22/CE.

- (4) Las Directivas 98/6/CE³⁸, 2005/29/CE y 2011/83/UE³⁹ incluyen requisitos para que los Estados miembros establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra las infracciones de las disposiciones nacionales que transponen dichas Directivas. Por otra parte, el artículo 21 del Reglamento (UE) 2017/2394⁴⁰ sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC) obliga a los Estados miembros a adoptar medidas de ejecución, incluida la imposición de sanciones, de una manera eficaz, eficiente y coordinada, con el fin de hacer cesar o de prohibir las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión.
- (5) Las normas nacionales vigentes sobre sanciones difieren considerablemente en toda la Unión. En particular, no todos los Estados miembros garantizan que puedan imponerse multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes que incumplen la normativa por las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión. Por razones de coherencia entre las distintas directivas en materia de protección de los consumidores, las sanciones deben abordarse de forma horizontal, mediante la revisión de las normas vigentes sobre las mismas de las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE y la introducción de nuevas normas sobre sanciones en la Directiva 93/13/CEE⁴¹.
- (6) Con el fin de facilitar una aplicación más coherente de las sanciones, en particular respecto de las infracciones intraunión, las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión a las que se alude en el Reglamento (UE) 2017/2394, deben introducirse criterios comunes no exhaustivos para la aplicación de multas. Tales criterios deben incluir la naturaleza transfronteriza

³⁶ 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.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

³⁷ Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 110 de 1.5.2009, p. 30).

³⁸ Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO L 80 de 18.3.1998, p. 27).

³⁹ 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 (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

⁴⁰ Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

⁴¹ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

de la infracción, a saber, si la infracción ha perjudicado a los consumidores también en otros Estados miembros. Deben tenerse en cuenta asimismo los medios de reparación por el daño causado facilitados por el comerciante a los consumidores. Las infracciones reiteradas por parte de un mismo autor ponen de relieve una propensión a cometer tales infracciones y, por consiguiente, constituyen un indicio significativo de la gravedad de la conducta y de la correspondiente necesidad de elevar el nivel de la sanción para lograr una disuasión efectiva. El criterio de los beneficios económicos obtenidos o de las pérdidas evitadas debido a la infracción resulta especialmente relevante cuando la legislación nacional prevé la imposición de multas como sanción y establece la multa máxima como un porcentaje del volumen de negocio del comerciante, y cuando la infracción afecta únicamente a uno o a algunos de los mercados en los que actúa el comerciante.

- (7) Por otra parte, en las multas impuestas como sanción se deberán tener en cuenta el volumen de negocio y los beneficios anuales del comerciante infractor y las multas que se hayan aplicado al comerciante en otros Estados miembros por la misma infracción, en particular, en el contexto de las infracciones generalizadas de la legislación en materia de protección de los consumidores y de las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión que son objeto de una investigación y ejecución coordinadas de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/2394.
- (8) Puede que estos criterios comunes no exhaustivos respecto a la aplicación de sanciones no sean relevantes para decidir sobre las sanciones en relación con todas las infracciones, y en particular en relación con las infracciones menos graves. Los Estados miembros deben tener en cuenta asimismo otros principios generales del Derecho aplicables a la imposición de sanciones, como el de *non bis in idem*.
- (9) Con el fin de garantizar que las autoridades de los Estados miembros puedan imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en relación con las infracciones generalizadas de la legislación en materia de protección de los consumidores y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión que sean objeto de una investigación y ejecución coordinadas de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/2394, deben introducirse las multas como un elemento obligatorio de las sanciones por tales infracciones. Para garantizar el carácter disuasorio de las multas, los Estados miembros deben fijar en su legislación nacional una multa máxima para tales infracciones de un nivel que represente al menos el 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro en cuestión.
- (10) Cuando, como resultado del mecanismo de coordinación previsto en el Reglamento (UE) 2017/2394, una única autoridad nacional competente en el sentido de dicho Reglamento imponga una multa al comerciante responsable de la infracción generalizada o de la infracción generalizada con dimensión en la Unión, deberá ser capaz de imponer una multa de al menos el 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en todos los Estados miembros afectados por la acción de ejecución coordinada.
- (11) No debe impedirse que los Estados miembros mantengan o introduzcan en su legislación nacional multas máximas superiores basadas en el volumen de negocio para las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión de la legislación en materia de protección de los consumidores, tal como se definen en el Reglamento (UE) 2017/2394. El requisito de establecer la multa a un nivel no inferior al 4 % del volumen de negocio del comerciante no debe aplicarse a las normas adicionales de los Estados miembros sobre los pagos periódicos de

sanciones, como las multas diarias, por el incumplimiento de cualquier decisión, orden, medida provisional, compromiso del comerciante u otra medida destinada a detener la infracción.

- (12) Al decidir con qué fines se utilizan los ingresos derivados de las multas, los Estados miembros deben tener en cuenta el objetivo último de la legislación en materia de protección de los consumidores y su aplicación, que consiste en salvaguardar el interés general de los consumidores. Por tanto, los Estados miembros deberán considerar la asignación de al menos una parte de los ingresos de las multas a la mejora de la protección de los consumidores en sus jurisdicciones, por ejemplo mediante iniciativas como el apoyo a los movimientos o las actividades de los consumidores encaminados a procurar su empoderamiento.
- (13) El acceso a medidas correctoras individuales para los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales debe potenciarse en el contexto de la Directiva 2005/29/CE, al objeto de situar al consumidor en las condiciones en que habría estado si no se hubiera visto afectado por una práctica comercial desleal. Aunque, en un principio, dicha Directiva se diseñó fundamentalmente para regular la conducta de los comerciantes en el mercado con arreglo a la ejecución de la legislación pública, la experiencia de más de diez años de aplicación demuestra las deficiencias derivadas de la falta de un marco inequívoco en el que se establezcan los derechos a medidas correctoras individuales.
- (14) Las normas nacionales sobre las reparaciones individuales para los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales son diversas. La situación actual, en la que, en gran medida, se deja a los Estados miembros la decisión sobre la existencia de tales medidas correctoras y la forma que deben adoptar, impide que la Directiva 2005/29/CE sea plenamente efectiva. Por tanto, existe margen aún para que esta Directiva alcance plenamente su doble objetivo, que consiste en contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior y lograr un elevado nivel de protección de los consumidores. A pesar de las posibilidades existentes en cuanto a medidas correctoras con arreglo a la legislación nacional, en el control de adecuación no se identificaron ejemplos significativos de jurisprudencia en los que las víctimas de prácticas comerciales desleales hubieran reclamado tales medidas correctoras. Esto contrasta con el hecho de que las prácticas comerciales desleales constituyen el problema más frecuente relacionado con los derechos de los consumidores en toda Europa. Indica que las posibilidades existentes respecto a las medidas correctoras no garantizan que los consumidores puedan resolver sus problemas en las situaciones en que se vulneran los derechos que les asisten en virtud de dicha Directiva. En consecuencia, la introducción de un marco inequívoco respecto a las medidas correctoras individuales facilitaría la ejecución privada y complementaría la obligación vigente de que los Estados miembros garanticen la posibilidad de utilizar medios adecuados y eficaces para procurar el cumplimiento de dicha Directiva. También sería acorde con el enfoque de las medidas correctoras individuales en otras Directivas sobre protección de los consumidores, como la Directiva 93/13/CEE y la Directiva 1999/44/CE, garantizando una aplicación más coherente y sistemática del acervo en materia de protección de los consumidores.
- (15) Los Estados miembros deben velar por que las medidas correctoras se encuentren a disposición de los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales, con el fin de eliminar todos los efectos de tales prácticas. Para alcanzar tal objetivo, los Estados miembros han de procurar la disposición de medidas correctoras contractuales y no contractuales. Como mínimo, las medidas correctoras contractuales facilitadas

por los Estados miembros deben incluir el derecho a la resolución del contrato. Las medidas correctoras no contractuales previstas en la legislación nacional deben incluir, como mínimo, el derecho a una indemnización por daños y perjuicios. No se impedirá a los Estados miembros que mantengan o introduzcan derechos a otras medidas correctoras adicionales para los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales, con el fin de garantizar la eliminación plena de los efectos de tales prácticas.

- (16) El control de adecuación de las directivas en materia de protección de los consumidores y comercialización y la evaluación paralela de la Directiva 2011/83/UE permitieron identificar asimismo varias áreas en las que las normas vigentes de protección de los consumidores deben modernizarse y debe atenuarse la carga que afrontan los comerciantes.
- (17) Cuando los productos se ofrecen a los consumidores en mercados en línea, tanto estos como los proveedores terceros intervienen en la provisión de la información precontractual requerida por la Directiva 2011/83/UE. Como resultado, puede que los consumidores que utilizan el mercado en línea no entiendan claramente quiénes son sus contrapartes contractuales y cómo se ven afectados sus derechos y obligaciones.
- (18) Los mercados en línea deben definirse a efectos de la Directiva 2011/83/UE de un modo similar al del Reglamento (UE) n.º 524/2013⁴² y la Directiva 2016/1148/UE⁴³. Sin embargo, la definición debe actualizarse y dotarse de mayor neutralidad desde el punto de vista tecnológico con el fin de tener en cuenta las nuevas tecnologías. Por tanto, es apropiado aludir, en lugar de a un «sitio web», al concepto de una «interfaz en línea», tal como se establece en el Reglamento (UE) 2018/302⁴⁴.
- (19) Por tanto, los requisitos de transparencia específicos para los mercados en línea deben incluirse en la Directiva 2011/83/UE para informar a los consumidores que utilicen los mercados en línea sobre los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas, si celebran un contrato con un comerciante o un no comerciante (por ejemplo, otro consumidor), si es aplicable la legislación en materia de protección de los consumidores, y qué comerciante es responsable de la ejecución contractual y de garantizar los derechos de los consumidores cuando estos sean de aplicación. Esta información debe facilitarse de manera clara y comprensible y no solo mediante una referencia en las cláusulas y condiciones tipo o en un documento contractual similar. Los requisitos de información aplicados a los mercados en línea deben ser proporcionados y han de alcanzar un equilibrio entre un elevado nivel de protección de los consumidores y la competitividad de dichos mercados. No debe exigirse a los mercados en línea que refieran los derechos específicos de los consumidores al informar a estos de su aplicabilidad o no aplicabilidad. La información que debe facilitarse sobre la responsabilidad de garantizar los derechos de los consumidores

⁴² Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Reglamento sobre RLL en materia de consumo) (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

⁴³ Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

⁴⁴ Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 60 I de 2.3.2018, p. 1).

depende de los acuerdos contractuales entre el mercado en línea y los comerciantes terceros pertinentes. El mercado en línea puede referirse al comerciante tercero como el único responsable de garantizar los derechos de los consumidores, o describir sus responsabilidades específicas cuando asuma la responsabilidad relativa a determinados aspectos del contrato, por ejemplo, la entrega o el ejercicio del derecho de desistimiento. La obligación de proporcionar información sobre los principales parámetros que determinan la clasificación de los resultados de las búsquedas se entiende sin perjuicio de cualesquiera secretos comerciales relativos a los algoritmos subyacentes. Tal información debe contener una explicación sobre los principales parámetros por defecto utilizados por el mercado, pero no es necesario que se presente de un modo personalizado respecto a cada una de las consultas efectuadas.

- (20) De conformidad con el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2000/31/CE⁴⁵, los mercados en línea no deben ser obligados a verificar el estatuto jurídico de los proveedores terceros. En cambio, el mercado en línea debe exigir a los proveedores terceros de productos en dicho mercado que indiquen su condición de comerciantes o no comerciantes a efectos de la legislación en materia de protección de los consumidores, y que proporcionen esta información al mercado en línea.
- (21) A menudo, el contenido digital y los servicios digitales se suministran en línea con arreglo a contratos en los que el consumidor no paga un precio, pero proporciona datos personales al comerciante. Los servicios digitales se caracterizan por la intervención continua del comerciante a lo largo de la vigencia del contrato para permitir al consumidor que haga uso del servicio, por ejemplo, el acceso, la creación, el tratamiento, el almacenamiento o la puesta en común de datos en formato digital. Son ejemplos de servicios digitales los contratos de suscripción a plataformas de contenidos, almacenamiento en la nube, correo web, medios sociales y aplicaciones en la nube. La intervención continua del proveedor de servicios justifica la aplicación de las normas sobre el derecho de desistimiento previstas en la Directiva 2011/83/UE que permiten efectivamente al consumidor probar el servicio y decidir, durante el periodo de catorce días desde la celebración del contrato, si quiere utilizar el servicio o no. Por el contrario, los contratos relativos al suministro de contenido digital que no se facilitan en un soporte material se caracterizan por una actuación única del comerciante, que proporciona al consumidor uno o varios elementos específicos de contenido digital, como archivos de música o de vídeo concretos. Esta naturaleza única de la provisión de contenido digital subyace a la excepción del derecho de desistimiento recogida en el artículo 16, letra m), de la Directiva 2011/83/UE, con arreglo al cual el consumidor pierde el derecho de desistimiento cuando se inicia la ejecución del contrato, como sucede con la descarga o la emisión en continuo (*streaming*) del contenido en cuestión.
- (22) La Directiva 2011/83/UE se aplica ya a los contratos de suministro de contenido digital que no se facilitan en un soporte material (es decir, el suministro de contenido digital en línea), con independencia de que el consumidor pague un precio en dinero o proporcione datos personales. Por el contrario, la Directiva 2011/83/UE solo se aplica a los contratos de servicios, incluidos los contratos de servicios digitales, en los que el consumidor paga o se compromete a pagar un precio. En consecuencia, dicha

⁴⁵ 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) (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

Directiva no se aplica a los contratos de servicios digitales en los que el consumidor proporciona datos personales al comerciante sin pagar un precio. Dadas sus similitudes y la intercambiabilidad de los servicios digitales pagados y los servicios digitales prestados a cambio de datos personales, ambos deben estar sujetos a las mismas normas de conformidad con la Directiva 2011/83/UE.

- (23) Debe garantizarse la coherencia entre el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE y la [Directiva sobre contenidos digitales], que se aplica a los contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales en virtud de los cuales el consumidor proporciona datos personales al comerciante.
- (24) Por consiguiente, el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE debe ampliarse para abarcar asimismo los contratos con arreglo a los cuales el comerciante provee o se compromete a proveer un servicio digital al consumidor, y este facilita o se compromete a facilitar datos personales. De manera similar a los contratos de suministro de contenido digital que no se facilitan en un soporte material, la Directiva debe aplicarse siempre que el consumidor proporcione o se comprometa a proporcionar datos personales al comerciante, salvo cuando los datos personales facilitados por el consumidor sean tratados exclusivamente por el comerciante para suministrar el contenido digital o el servicio digital, y el comerciante no trate tales datos para ningún otro fin. Todo tratamiento de datos personales debe atenerse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679.
- (25) Cuando el contenido digital y los servicios digitales no se suministren a cambio de un precio, la Directiva 2011/83/UE tampoco debe ser aplicable a situaciones en las que el comerciante recopile datos personales exclusivamente para mantener en condiciones de conformidad el contenido digital o un servicio digital, o con el único fin de cumplir requisitos legales. Tales situaciones podrían incluir casos en los que las leyes aplicables exijan el registro del consumidor por motivos de seguridad e identificación, o en los que un desarrollador de programas de código abierto únicamente recabe datos de los usuarios para garantizar la compatibilidad y la interoperabilidad de dichos programas.
- (26) La Directiva 2011/83/UE tampoco debe aplicarse a las situaciones en las que el comerciante solo recopile metadatos, como las direcciones IP, el historial de navegación u otra información recogida y transmitida, por ejemplo, mediante *cookies*, excepto cuando alguna de esas situaciones se considere un contrato con arreglo a la legislación nacional. Tampoco debe ser aplicable a situaciones en las que el consumidor, sin haber celebrado un contrato con el comerciante, esté expuesto a anuncios exclusivamente para obtener acceso a contenido digital o a un servicio digital. No obstante, los Estados miembros deben seguir siendo libres de ampliar la aplicación de las normas de la Directiva 2011/83/UE a tales situaciones o de regular de otro modo las situaciones que se excluyen del ámbito de aplicación de dicha Directiva.
- (27) El artículo 7, apartado 3, y el artículo 8, apartado 8, de la Directiva 2011/83/UE exigen que los comerciantes, para los contratos celebrados fuera del establecimiento y a distancia respectivamente, obtengan el consentimiento expreso previo del consumidor para iniciar la ejecución antes de que expire el plazo del derecho de desistimiento. El artículo 14, apartado 4, letra a), establece una sanción contractual cuando el comerciante no cumpla este requisito, a saber, que el consumidor no tiene que pagar por los servicios prestados. En consecuencia, el requisito de obtener el consentimiento expreso del consumidor solo es relevante para los servicios, incluidos los servicios digitales, que se presten a cambio del pago de un precio. Por consiguiente, es

necesario modificar el artículo 7, apartado 3, y el artículo 8, apartado 8, a efectos de que el requisito de que los comerciantes obtengan el consentimiento previo del consumidor solo se aplique a los contratos de servicios que imponen al consumidor la obligación de pagar.

- (28) El artículo 16, letra m), de la Directiva 2011/83/UE establece una excepción al derecho de desistimiento en relación con el contenido digital que no se suministra en un soporte material si el consumidor ha otorgado previamente su consentimiento para iniciar la ejecución antes de que expire el plazo del derecho de desistimiento y ha reconocido que, en consecuencia, pierde tal derecho. El artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2011/83/UE establece una sanción contractual cuando el comerciante no cumpla este requisito, a saber, que el consumidor no tiene que pagar por el contenido digital consumido. En consecuencia, el requisito de obtener el consentimiento expreso y el reconocimiento del consumidor solo es relevante para el contenido digital facilitado a cambio del pago de un precio. Por consiguiente, es necesario modificar el artículo 16, letra m), a efectos de que el requisito de que los comerciantes obtengan el consentimiento previo y el reconocimiento del consumidor solo se aplique a los contratos que imponen al consumidor la obligación de pagar.
- (29) El artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2005/29/CE establece los requisitos de información relativos a la «invitación a comprar» un producto a un precio determinado. Estos requisitos de información se aplican ya en la fase de publicidad, mientras que la Directiva 2011/83/UE impone estos y otros requisitos de información más detallados en la etapa precontractual posterior (es decir, justo antes de que el consumidor celebre un contrato). En consecuencia, puede que se exija a los comerciantes que proporcionen la misma información en la fase de publicidad (p. ej., un anuncio en línea en un sitio web de medios de comunicación) y en la etapa precontractual (p. ej., en las páginas de sus tiendas en línea).
- (30) Los requisitos de información establecidos en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2005/29/CE comprenden la obligación de advertir al consumidor sobre la política de gestión de reclamaciones del comerciante. Los resultados del control de adecuación ponen de relieve que esta información alcanza su mayor grado de relevancia en la etapa precontractual, que se rige por la Directiva 2011/83/UE. Por tanto, debe suprimirse el requisito de facilitar esta información en las invitaciones a comprar propias de la fase de publicidad, reguladas con arreglo a la Directiva 2005/29/CE.
- (31) El artículo 6, apartado 1, letra h), de la Directiva 2011/83/UE exige que los comerciantes faciliten a los consumidores información precontractual sobre el derecho de desistimiento, incluido el modelo de formulario de desistimiento que figura en el anexo I(B) de la Directiva. El artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2011/83/UE establece requisitos de información precontractual más sencillos si el contrato se celebra mediante una técnica de comunicación a distancia en la que el espacio o el tiempo para facilitar la información son limitados, como el teléfono o un SMS. La información precontractual obligatoria que debe facilitarse mediante dicha técnica concreta de comunicación a distancia incluye la información relativa al derecho de desistimiento a la que se alude en el artículo 6, apartado 1, letra h). En consecuencia, comprende también la provisión del modelo de formulario de desistimiento que figura en el anexo I(B) de la Directiva. No obstante, la provisión del formulario de desistimiento resulta imposible cuando se celebra el contrato a través de medios como el teléfono, y puede que no resulte técnicamente viable de manera sencilla para el usuario a través de otras técnicas de comunicación a distancia contempladas en el artículo 8, apartado 4. Por consiguiente, es apropiado que la provisión del modelo de

formulario de desistimiento se excluya de la información que los comerciantes deben aportar en cualquier caso cuando se usen las técnicas de comunicación a distancia específicas para la celebración del contrato con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2011/83/UE.

- (32) El artículo 16, letra a), de la Directiva 2011/83/UE establece una excepción del derecho de desistimiento para los contratos de servicios que se hayan ejecutado plenamente, cuando tal ejecución haya comenzado con el consentimiento expreso previo del consumidor y con el reconocimiento por su parte de que perderá el derecho de desistimiento una vez que el comerciante haya ejecutado íntegramente el contrato. En cambio, el artículo 7, apartado 3, y el artículo 8, apartado 7, de la Directiva 2011/83/UE, que tratan de las obligaciones del comerciante en situaciones en las que la ejecución del contrato se inicia antes de que expire el plazo del derecho de desistimiento, solo obligan a los comerciantes a obtener el consentimiento expreso previo del consumidor, pero no el reconocimiento de que el derecho de desistimiento se perderá cuando se complete la ejecución. Para garantizar la coherencia entre las disposiciones legales antes mencionadas, es necesario eliminar en el artículo 16, letra a), la referencia al reconocimiento de que el derecho de desistimiento se perderá una vez que el contrato se haya ejecutado en su totalidad.
- (33) La Directiva 2011/83/UE establece normas plenamente armonizadas respecto al derecho de desistimiento de los contratos a distancia y celebrados fuera del establecimiento. En este contexto, se ha puesto de relieve que dos obligaciones concretas constituyen una carga desproporcionada para los comerciantes y deben suprimirse.
- (34) La primera atañe al derecho del consumidor a desistir de los contratos de venta celebrados a distancia o fuera del establecimiento incluso después de utilizar los bienes más de lo necesario para determinar su naturaleza, características y funcionamiento. De conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2011/83/UE, un consumidor sigue estando facultado para desistir de las compras en línea o fuera del establecimiento aun cuando haya utilizado el bien más de lo permitido; no obstante, en tal caso, el consumidor podrá ser considerado responsable de la disminución de valor del bien en cuestión.
- (35) La obligación de aceptar la devolución de tales bienes genera dificultades para los comerciantes que deban evaluar la «disminución de valor» de los bienes devueltos y revenderlos como productos de segunda mano o descartarlos. Distorsiona además el equilibrio entre un alto nivel de protección de los consumidores y la competitividad de las empresas que persigue la Directiva 2011/83/UE. Por tanto, debe eliminarse el derecho de los consumidores a devolver bienes en tales situaciones. El anexo I de la Directiva 2011/83/UE «Información sobre el ejercicio del derecho de desistimiento» también debe ajustarse de conformidad con esta modificación.
- (36) La segunda obligación se refiere al artículo 13 de la Directiva 2011/83/UE, conforme al cual los comerciantes pueden retener el reembolso hasta que hayan recibido los bienes devueltos, o hasta que el consumidor haya aportado pruebas de la devolución de los mismos, según qué condición se cumpla primero. En determinadas circunstancias, esta última opción puede exigir efectivamente a los comerciantes que reembolsen a los consumidores antes de recibir los bienes devueltos y de haber tenido la posibilidad de inspeccionarlos. Distorsiona además el equilibrio entre un alto nivel de protección de los consumidores y la competitividad de las empresas que persigue la Directiva 2011/83/UE. Por consiguiente, la obligación de los comerciantes de

reembolsar al consumidor en virtud únicamente de la prueba de que los bienes se han devuelto al comerciante debe suprimirse. El anexo I de la Directiva 2011/83/UE «Información sobre el ejercicio del derecho de desistimiento» también debe ajustarse de conformidad con esta modificación.

- (37) El artículo 14, apartado 4, de la Directiva 2011/83/UE establece las condiciones en las que, en caso de ejercer el derecho de desistimiento, el consumidor no asume el coste de la prestación de los servicios, de la provisión de suministros públicos y de la facilitación de contenido digital que no se proporcione en un soporte material. Cuando se cumpla cualquiera de estas condiciones, el consumidor no tendrá que pagar el precio del servicio, los suministros públicos o el contenido digital recibidos antes del ejercicio del derecho de desistimiento. Por lo que se refiere al contenido digital, una de estas condiciones no acumulativas consiste en que no se facilite la confirmación del contrato, incluida la confirmación del consentimiento expreso previo del consumidor para iniciar la ejecución del contrato antes de que expire el plazo del derecho de desistimiento y el reconocimiento de que el derecho de desistimiento se pierde como resultado. Esta condición no es relevante en el contexto del ejercicio del derecho de desistimiento dado que el consumidor ha sido debidamente informado y ha aceptado la pérdida de este derecho. Por consiguiente, debe suprimirse del artículo 14, apartado 4, letra b), para garantizar asimismo la coherencia con el artículo 16, letra m), que define una excepción del derecho de desistimiento en el caso del contenido digital.
- (38) Teniendo en cuenta los avances tecnológicos, es necesario eliminar la referencia al número de fax de la lista de medios de comunicación en el artículo 6, apartado 1, letra c), de la Directiva 2011/83/UE, ya que el fax rara vez se utiliza y en gran medida se encuentra obsoleto. Por otra parte, los comerciantes deben poder facilitar, como alternativa a una dirección de correo electrónico, otros medios de comunicación en línea con los consumidores, por ejemplo, formularios y *chats* en línea, siempre que tales medios alternativos permitan al consumidor conservar el contenido de la comunicación en un soporte duradero de forma similar al correo electrónico. El anexo I de la Directiva «Información sobre el ejercicio del derecho de desistimiento» también debe ajustarse de conformidad con esta modificación.
- (39) Deben introducirse varias modificaciones adicionales en los instrumentos modificados por la presente Directiva para aclarar la aplicación de determinadas normas.
- (40) Debe ajustarse el punto 11 del anexo I de la Directiva 2005/29/CE que prohíbe la publicidad encubierta en contenidos editoriales en los medios de comunicación, con el fin de aclarar que la misma prohibición es aplicable también cuando un comerciante facilita información a un consumidor en forma de resultados de las búsquedas en respuesta a las consultas en línea efectuadas por el consumidor.
- (41) El artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE garantiza la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. Sin embargo, la comercialización entre Estados miembros de productos como idénticos cuando, en realidad, presentan una composición o unas características significativamente diferentes puede inducir a error a los consumidores y dar lugar a que adopten una decisión sobre una transacción que no habrían adoptado de otro modo.
- (42) Por tanto, tal práctica puede calificarse como contraria a la Directiva 2005/29/CE, sobre la base de una evaluación caso por caso de los elementos pertinentes. Con el fin de facilitar la aplicación de la legislación vigente por parte de las autoridades de los Estados miembros en materia de protección de los consumidores y alimentación, se

formularon directrices sobre la aplicación de la normativa comunitaria vigente a las situaciones de calidad dual de los alimentos en la Comunicación de la Comisión de 26 de septiembre de 2017 «relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimenticia y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos: caso específico de los alimentos»⁴⁶. En este contexto, el Centro Común de Investigación de la Comisión desarrolla actualmente un enfoque común respecto a la comprobación comparativa de productos alimentarios.

- (43) No obstante, la experiencia en materia de ejecución ha puesto de relieve que tal vez no quede claro para los consumidores, los comerciantes y las autoridades nacionales competentes qué prácticas comerciales pueden ser contrarias a la Directiva 2005/29/CE en ausencia de una disposición explícita. Por consiguiente, la Directiva 2005/29/CE debe modificarse para garantizar la seguridad jurídica tanto para los comerciantes como para las autoridades encargadas de velar por la aplicación de la legislación, abordando de manera explícita la comercialización de un producto como idéntico al mismo producto comercializado en otros Estados miembros, cuando tales productos presenten una composición o unas características significativamente diferentes. Las autoridades competentes deberán evaluar y abordar, caso por caso, tales prácticas con arreglo a las disposiciones de la Directiva. En su evaluación, la autoridad competente debe tener en cuenta si tal diferenciación resulta fácilmente identificable por los consumidores; el derecho del comerciante a adaptar los productos de la misma marca a los distintos mercados geográficos debido a factores legítimos, como la disponibilidad o la estacionalidad de las materias primas; las preferencias definidas de los consumidores o las estrategias voluntarias encaminadas a mejorar el acceso a alimentos saludables y nutritivos, así como el derecho de los comerciantes a ofrecer productos de la misma marca en paquetes de distinto peso o volumen en diferentes mercados geográficos.
- (44) Si bien las ventas fuera del establecimiento constituyen un canal de venta legítimo y consolidado, como las que se realizan en las instalaciones empresariales del comerciante o la venta a distancia, algunas prácticas de comercialización particularmente agresivas o engañosas en el contexto de las visitas al domicilio del consumidor sin el consentimiento previo de este o durante excursiones comerciales pueden colocar a los consumidores bajo presión para que lleven a cabo compras de bienes que, de otro modo, no adquirirían, o compras a precios excesivos que a menudo conllevan un pago inmediato. Tales prácticas se dirigen a menudo a personas de edad avanzada u otros consumidores vulnerables. Algunos Estados miembros consideran que estas prácticas resultan poco apropiadas y que es necesario restringir determinadas formas y aspectos de las ventas fuera del establecimiento en el sentido de la Directiva 2011/83/UE, como la comercialización agresiva y engañosa o la venta de productos en el contexto de visitas no solicitadas al domicilio del consumidor o de excursiones comerciales, por motivos de orden público o del respeto de la vida privada de los consumidores que protege el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. De conformidad con el principio de subsidiariedad, y con el fin de facilitar su aplicación, debe aclararse, por tanto, que la Directiva 2005/29/CE se entiende sin perjuicio de la libertad de los Estados miembros para adoptar medidas sin necesidad de una evaluación caso por caso de la práctica específica, con objeto de proteger los intereses legítimos de los consumidores en lo que atañe a las visitas no solicitadas a su domicilio particular realizadas por comerciantes con el fin de ofrecer o vender

⁴⁶ C(2017) 6532.

productos o en relación con las excursiones comerciales organizadas por comerciantes con el fin o el efecto de promover o vender productos a los consumidores, cuando tales medidas estén justificadas por razones de orden público o de protección de la vida privada. Tales disposiciones deben ser proporcionadas y no discriminatorias. Los Estados miembros deberán notificar las disposiciones nacionales adoptadas en este sentido a la Comisión para que esta pueda poner esta información a disposición de todas las partes interesadas y supervisar la naturaleza proporcionada y la legalidad de tales medidas.

- (45) De conformidad con la Declaración política conjunta, de 28 de septiembre de 2011, de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos⁴⁷, los Estados miembros se han comprometido a adjuntar a la notificación de sus medidas de transposición, en aquellos casos en que esté justificado, uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.
- (46) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación en materia de protección de los consumidores, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido al carácter del problema, que atañe a toda la UE, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Modificaciones de la Directiva 2005/29/CE

La Directiva 2005/29/CE se modifica como sigue:

1) El artículo 3 se modifica como sigue:

a) se sustituye el apartado 5 por el texto siguiente:

«La presente Directiva no impide que los Estados miembros adopten disposiciones para proteger los intereses legítimos de los consumidores en lo que atañe a ciertas prácticas de comercialización o venta particularmente agresivas o engañosas en el contexto de visitas no solicitadas llevadas a cabo por comerciantes al domicilio de los consumidores o con respecto a las excursiones comerciales organizadas igualmente por comerciantes con el objetivo o el efecto de promocionar o vender productos a los consumidores, siempre que tales disposiciones estén justificadas por razones de orden público o de protección del respeto de la vida privada.»;

b) se sustituye el apartado 6 por el texto siguiente:

«Los Estados miembros notificarán sin demora a la Comisión cualesquiera disposiciones nacionales que apliquen al amparo de lo dispuesto en el

⁴⁷ DO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

apartado 5, así como cualquier cambio posterior. La Comisión facilitará a los consumidores y los comerciantes un acceso sencillo a esta información en un sitio web específico.».

- 2) En el artículo 6, apartado 2, se introduce la letra c) siguiente:

«c) cualquier operación de comercialización de un producto como idéntico al mismo producto comercializado en otros Estados miembros, cuando tales productos presenten una composición o unas características significativamente diferentes.».

- 3) En el artículo 7, apartado 4, la letra d) se sustituye por el texto siguiente:

«d) los procedimientos de pago, entrega y funcionamiento, si se apartan de las exigencias de la diligencia profesional;».

- 4) Se añade el siguiente artículo 11 *bis*:

«Artículo 11 *bis*

Reparación

1. Además del requisito de garantizar unos medios adecuados y eficaces para procurar el cumplimiento en el artículo 11, los Estados miembros garantizarán que existan, asimismo, medidas correctoras contractuales y no contractuales a disposición de los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales, con el fin de eliminar todos los efectos de tales prácticas de conformidad con su legislación nacional.

2. Entre las medidas correctoras contractuales figurará, como mínimo, la posibilidad de que el consumidor rescinda unilateralmente el contrato.

3. Entre las medidas correctoras no contractuales figurará, como mínimo, la posibilidad de obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos por el consumidor.».

- 5) El artículo 13 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 13

Sanciones

1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros velarán por que, al decidir si debe imponerse o no una sanción y el nivel de esta, las autoridades administrativas o los órganos jurisdiccionales tengan debidamente en cuenta los siguientes criterios, cuando proceda:

- a) la naturaleza, gravedad y duración o los efectos temporales de la infracción;
- b) el número de consumidores afectados, incluidos los de otros Estados miembros;
- c) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños sufridos por los consumidores;

- d) cuando proceda, el carácter deliberado o negligente de la infracción;
- e) toda infracción anterior del comerciante;
- f) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción;
- g) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

3. Cuando la sanción que deba imponerse sea una multa, también se tendrán en cuenta en la determinación de su importe el volumen de negocio anual y el beneficio neto del comerciante infractor, así como las multas impuestas por la misma u otras infracciones de la presente Directiva en otros Estados miembros.

4. Los Estados miembros garantizarán que las sanciones por infracciones generalizadas y por infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, en el sentido del Reglamento (UE) n.º 2017/2934, incluyan la posibilidad de imponer multas, cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro o en los Estados miembros de que se trate.

5. Al decidir sobre la asignación de los ingresos derivados de las multas, los Estados miembros tendrán en cuenta el interés general de los consumidores.

6. Los Estados miembros notificarán a la Comisión sus normas sobre sanciones a más tardar el [fecha de transposición de la Directiva] y le notificarán sin demora cualquier modificación posterior que les afecte.».

- 6) El punto 11 del Anexo I se sustituirá por el texto siguiente:

«11) Recurrir a un contenido editorial en los medios de comunicación, o facilitar información en respuesta a las consultas en línea efectuadas por un consumidor, para promocionar un producto, pagando el comerciante por dicha promoción, pero sin que ello quede claramente especificado en el contenido o los resultados de la búsqueda o mediante imágenes y sonidos claramente identificables para el consumidor (publirreportajes; colocación retribuida o inclusión retribuida). Este supuesto se entenderá sin perjuicio de la Directiva 2010/13/UE⁴⁸.».

Artículo 2

Modificaciones de la Directiva 2011/83/UE

La Directiva 2011/83/UE se modifica como sigue:

- (1) El artículo 2 se modifica como sigue:

- a) se añade el punto 4 *bis* siguiente:

«4 *bis*) "datos personales": los datos personales tal como se definen en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 2016/679.»;

⁴⁸ 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) (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1).».

b) el punto 6 se sustituye por el texto siguiente:

«6) "contrato de servicios": todo contrato, con excepción de un contrato de venta, en virtud del cual el comerciante provee o se compromete a proveer un servicio al consumidor y el consumidor paga o se compromete a pagar su precio. La referencia a los "servicios" también comprende los "servicios digitales", y la referencia al "contrato de servicios" también incluye el "contrato de servicios digitales";»;

c) el punto 11 se sustituye por el texto siguiente:

«11) «contenido digital»: los datos producidos y suministrados en formato digital, incluidos archivos de vídeo, archivos de sonido, aplicaciones, juegos digitales y cualquier otro *software*;»;

d) se añaden los puntos siguientes:

«16) «contrato de suministro de contenido digital que no se facilita en un soporte material»: un contrato en virtud del cual un comerciante suministra o se compromete a suministrar contenido digital específico al consumidor y el consumidor paga o se compromete a pagar su precio. Se incluyen aquí también los contratos en los que el consumidor facilita o se compromete a facilitar datos personales al comerciante, salvo cuando los datos personales facilitados por el consumidor sean tratados exclusivamente por el comerciante con el fin de suministrar el contenido digital o de cumplir los requisitos legales a los que está sujeto, y el comerciante no trate tales datos para ningún otro fin;

17) «servicio digital»: a) un servicio que permite al consumidor la creación, el tratamiento o el almacenamiento de datos en formato digital, o el acceso a estos; o b) un servicio que permite compartir datos en formato digital cargados o creados por el consumidor u otros usuarios de dicho servicio, o cualquier otra interacción con dichos datos, incluidos los medios para compartir vídeo y sonido y otro almacenamiento de archivos, el tratamiento de textos o los juegos que se ofrecen en el entorno de computación en la nube y los medios sociales;

18) «contrato de servicio digital»: un contrato en virtud del cual un comerciante provee o se compromete a proveer un servicio digital al consumidor y el consumidor paga o se compromete a pagar su precio. Se incluyen aquí también los contratos en los que el consumidor facilita o se compromete a facilitar datos personales al comerciante, salvo cuando los datos personales facilitados por el consumidor sean tratados exclusivamente por el comerciante con el fin de suministrar el servicio digital o de cumplir los requisitos legales a los que está sujeto, y el comerciante no trate tales datos para ningún otro fin;

19) «mercado en línea»: un proveedor de servicios que permite a los consumidores celebrar contratos en línea con comerciantes y consumidores en la interfaz en línea de dicho mercado;

20) «interfaz en línea»: una interfaz en línea tal como se define en el artículo 2, punto 16, del Reglamento (UE) 2018/302.».

(2) En el artículo 5, apartado 1, las letras g) y h) se sustituyen por el texto siguiente:

«g) cuando proceda, la funcionalidad, incluidas las medidas de protección técnica aplicables, del contenido digital y los servicios digitales;

h) cuando proceda, toda interoperatividad pertinente del contenido digital y los servicios digitales con los aparatos y programas conocidos por el comerciante o que quepa esperar razonablemente que este pueda conocer.».

- (3) En el artículo 6, apartado 1, las letras c), r) y s) se sustituyen por el texto siguiente:

«c) la dirección geográfica del establecimiento del comerciante y su número de teléfono, dirección de correo electrónico u otros medios de comunicación en línea que garanticen que el consumidor puede mantener la correspondencia con el comerciante en un soporte duradero, para que el consumidor pueda ponerse en contacto y comunicarse con él de forma rápida y eficaz. Cuando proceda, el comerciante facilitará también la dirección geográfica y la identidad del comerciante por cuya cuenta actúa;».

«r) cuando proceda, la funcionalidad, incluidas las medidas de protección técnica aplicables, del contenido digital y los servicios digitales;

s) cuando proceda, toda interoperatividad pertinente del contenido digital y los servicios digitales con los aparatos y programas conocidos por el comerciante o que quepa esperar razonablemente que este pueda conocer;».

- (4) Se añade el artículo 6 *bis* siguiente:

«Artículo 6 *bis*

Requisitos de información adicionales para contratos celebrados en mercados en línea

Antes de que un consumidor quede obligado por un contrato a distancia, o cualquier oferta correspondiente, en un mercado en línea, el mercado en línea facilitará además la siguiente información:

- a) los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas presentadas al consumidor como resultado de su consulta en el mercado en línea;
- b) si el tercero que ofrece los bienes, servicios o contenido digital es un comerciante o no, con arreglo a la declaración de dicho tercero al mercado en línea;
- c) si los derechos de los consumidores derivados de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores son de aplicación o no al contrato celebrado; y
- d) cuando el contrato se celebre con un comerciante, qué comerciante es responsable de garantizar la aplicación de los derechos de los consumidores derivados de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores en relación con el contrato. Este requisito se entiende sin perjuicio de la responsabilidad que el mercado en línea pueda tener o pueda asumir en relación con determinados elementos del contrato.».

- (5) En el artículo 7, el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. En caso de que un consumidor desee que la prestación de servicios o el suministro de agua, gas, electricidad —cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas—, o calefacción

mediante sistemas urbanos, dé comienzo durante el plazo de desistimiento previsto en el artículo 9, apartado 2, y el contrato imponga al consumidor la obligación de pagar, el comerciante exigirá que el consumidor presente una solicitud expresa en tal sentido en un soporte duradero.».

(6) El artículo 8 se modifica como sigue:

a) el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

«4. Si el contrato se celebra a través de una técnica de comunicación a distancia en la que el espacio o el tiempo para facilitar la información son limitados, el comerciante facilitará en ese soporte específico, antes de la celebración de dicho contrato, como mínimo la información precontractual sobre las características principales de los bienes o servicios, la identidad del comerciante, el precio total, el derecho de desistimiento, la duración del contrato y, en el caso de contratos de duración indefinida, las condiciones de resolución a que se hace referencia, respectivamente, en el artículo 6, apartado 1, letras a), b), e), h) y o), excepto el modelo de formulario de desistimiento consignado en el anexo I(B) al que se alude en la letra h). El comerciante deberá facilitar al consumidor las demás informaciones que figuran en el artículo 6, apartado 1, de una manera apropiada con arreglo al apartado 1 del presente artículo.»;

b) el apartado 8 se sustituye por el texto siguiente:

«8. En caso de que un consumidor desee que la prestación de servicios o el suministro de agua, gas o electricidad —cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas—, o calefacción mediante sistemas urbanos, dé comienzo durante el plazo de desistimiento previsto en el artículo 9, apartado 2, y el contrato imponga al consumidor la obligación de pagar, el comerciante exigirá que el consumidor presente una solicitud expresa en tal sentido.».

(7) El artículo 13 se modifica como sigue:

a) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. Salvo en caso de que el comerciante se haya ofrecido a recoger él mismo los bienes, en los contratos de venta, el comerciante podrá retener el reembolso hasta haber recibido los bienes devueltos.»;

b) se añaden los apartados siguientes:

«4. En lo que respecta a los datos personales del consumidor, el comerciante cumplirá las obligaciones aplicables con arreglo al Reglamento (UE) 2016/679.

5. En lo que respecta a cualquier contenido digital, en la medida en que no constituya datos personales, que haya sido cargado o creado por el consumidor al utilizar el contenido digital o el servicio digital suministrado por el comerciante, el comerciante cumplirá las obligaciones y podrá ejercer los derechos previstos en [la Directiva sobre contenidos digitales].».

(8) El artículo 14 se modifica como sigue:

(1) el apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«Tras la resolución del contrato, el consumidor se abstendrá de utilizar el contenido digital o el servicio digital y de poner estos a disposición de terceros.»;

(2) el apartado 4, letra b), se modifica como sigue:

a) el inciso ii) queda modificado como sigue:

«ii) el consumidor no es consciente de que renuncia a su derecho de desistimiento al dar su consentimiento.»;

b) se suprime el inciso iii).

(9) El artículo 16 se modifica como sigue:

a) la letra a) se sustituye por el texto siguiente:

«a) contratos de servicios una vez que el servicio haya sido completamente ejecutado cuando la ejecución haya comenzado, con previo consentimiento expreso del consumidor;»;

(1) la letra m) se sustituye por el texto siguiente:

«m) contratos para el suministro de contenido digital que no se preste en un soporte material cuando la ejecución haya comenzado y, si el contrato impone al consumidor la obligación de pagar, cuando el consumidor haya otorgado previamente su consentimiento expreso para iniciar la ejecución durante el plazo del derecho de desistimiento y haya reconocido que, en consecuencia, pierde tal derecho;»;

(2) se añade la letra siguiente:

«n) el suministro de bienes que el consumidor haya manejado, durante el plazo del derecho de desistimiento, más de lo necesario para establecer la naturaleza, las características y el funcionamiento de los bienes.».

(10) El artículo 24 se sustituye por el texto siguiente:

«Sanciones

1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros velarán por que, al decidir si debe imponerse o no una sanción y el nivel de esta, las autoridades administrativas o los órganos jurisdiccionales tengan debidamente en cuenta los siguientes criterios, cuando proceda:

a) la naturaleza, gravedad y duración o los efectos temporales de la infracción;

b) el número de consumidores afectados, incluidos los de otros Estados miembros;

c) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños sufridos por los consumidores;

d) cuando proceda, el carácter deliberado o negligente de la infracción;

e) toda infracción anterior del comerciante;

- f) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción;
- g) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

3. Cuando la sanción que deba imponerse sea una multa, también se tendrán en cuenta en la determinación de su importe el volumen de negocio anual y el beneficio neto del comerciante infractor, así como las multas impuestas por la misma u otras infracciones de la presente Directiva en otros Estados miembros.

4. Los Estados miembros garantizarán que las sanciones por infracciones generalizadas y por infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, en el sentido del Reglamento (UE) n.º 2017/2934, incluyan la posibilidad de imponer multas, cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro o en los Estados miembros de que se trate.

5. Al decidir sobre la asignación de los ingresos derivados de las multas, los Estados miembros tendrán en cuenta el interés general de los consumidores.

6. Los Estados miembros notificarán a la Comisión sus normas sobre sanciones a más tardar el [fecha de transposición de la Directiva] y le notificarán sin demora cualquier modificación posterior que les afecte.».

(11) El anexo I se modifica como sigue:

(1) la letra A se modifica como sigue:

a) el tercer párrafo del punto A bajo el epígrafe «Derecho de desistimiento» se sustituye por el siguiente:

«Para ejercer el derecho de desistimiento, deberá usted notificarnos [2] su decisión de desistir del contrato a través de una declaración inequívoca (por ejemplo, una carta enviada por correo postal o correo electrónico). Podrá utilizar el modelo de formulario de desistimiento que figura a continuación, aunque su uso no es obligatorio. [3]»;

b) el punto 2 bajo el epígrafe «Instrucciones para su cumplimentación» se sustituye por el texto siguiente:

«[2.] Insértese su nombre, su dirección geográfica y su número de teléfono o dirección de correo electrónico.»;

c) el punto 4 bajo el epígrafe «Instrucciones para su cumplimentación» se sustituye por el texto siguiente:

«[4.] En caso de un contrato de venta en el que usted no se haya ofrecido a recoger los bienes en caso de desistimiento, insértese la siguiente información: "Podremos retener el reembolso hasta haber recibido los bienes devueltos."»;

d) se suprime el subpunto c) del punto 5 bajo el epígrafe «Instrucciones para su cumplimentación».

(2) en la letra B, el primer guion se sustituye por el texto siguiente:

«A la atención de [aquí el comerciante deberá insertar el nombre del comerciante, su dirección geográfica y, si dispone de ella, su dirección de correo electrónico]:».

Artículo 3

Modificaciones de la Directiva 93/13/CE

La Directiva 93/13/CE queda modificada como sigue:

Se añade el artículo 8 *ter* siguiente:

«Artículo 8 *ter*

1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros velarán por que, al decidir si debe imponerse o no una sanción y el nivel de esta, las autoridades administrativas o los órganos jurisdiccionales tengan debidamente en cuenta los siguientes criterios, cuando proceda:

- b) la naturaleza, gravedad y duración o los efectos temporales de la infracción;
- c) el número de consumidores afectados, incluidos los de otros Estados miembros;
- d) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños sufridos por los consumidores;
- e) cuando proceda, el carácter deliberado o negligente de la infracción;
- f) toda infracción anterior del comerciante;
- g) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción;
- h) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

3. Cuando la sanción que deba imponerse sea una multa, también se tendrán en cuenta en la determinación de su importe el volumen de negocio anual y el beneficio neto del comerciante infractor, así como las multas impuestas por la misma u otras infracciones de la presente Directiva en otros Estados miembros.

4. Los Estados miembros garantizarán que las sanciones por infracciones generalizadas y por infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, en el sentido del Reglamento (UE) n.º 2017/2934, incluyan la posibilidad de imponer multas, cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro o en los Estados miembros de que se trate.

5. Al decidir sobre la asignación de los ingresos derivados de las multas, los Estados miembros tendrán en cuenta el interés general de los consumidores.

6. Los Estados miembros notificarán a la Comisión sus normas sobre sanciones a más tardar el [fecha de transposición de la Directiva] y le notificarán sin demora cualquier modificación posterior que les afecte.».

Artículo 4

Modificaciones de la Directiva 98/6/CE

La Directiva 98/6/CE se modifica como sigue:

El artículo 8 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 8

1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros velarán por que, al decidir si debe imponerse o no una sanción y el nivel de esta, las autoridades administrativas o los órganos jurisdiccionales tengan debidamente en cuenta los siguientes criterios, cuando proceda:

- c) la naturaleza, gravedad y duración o los efectos temporales de la infracción;
- d) el número de consumidores afectados, incluidos los de otros Estados miembros;
- e) las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños sufridos por los consumidores;
- f) cuando proceda, el carácter deliberado o negligente de la infracción;
- g) toda infracción anterior del comerciante;
- h) los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción;
- i) cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.

3. Cuando la sanción que deba imponerse sea una multa, también se tendrán en cuenta en la determinación de su importe el volumen de negocio anual y el beneficio neto del comerciante infractor, así como las multas impuestas por la misma u otras infracciones de la presente Directiva en otros Estados miembros.

4. Los Estados miembros garantizarán que las sanciones por infracciones generalizadas y por infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, en el sentido del Reglamento (UE) n.º 2017/2934, incluyan la posibilidad de imponer multas, cuyo importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen de negocio anual del comerciante en el Estado miembro o en los Estados miembros de que se trate.

5. Al decidir sobre la asignación de los ingresos derivados de las multas, los Estados miembros tendrán en cuenta el interés general de los consumidores.

6. Los Estados miembros notificarán a la Comisión sus normas sobre sanciones a más tardar el [fecha de transposición de la Directiva] y le notificarán sin demora cualquier modificación posterior que les afecte.».

Artículo 5

Transposición

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar dieciocho meses después de la adopción, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias

para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán tales disposiciones tras haber transcurrido seis meses después de la fecha límite para su transposición.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 6

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 7

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente