



Parte tercera

Marco normativo

Capítulo 12

NORMATIVA EUROPEA

12.1. Actividades de la Unión Europea relativas al comercio

La construcción del mercado único europeo se considera imprescindible para alcanzar el objetivo fijado para el año 2010 en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo del año 2010, donde nació la conocida como Estrategia de Lisboa, (revisada en 2005). Dicho objetivo se cifra en conseguir que la economía europea se convierta en la más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Para la consecución de este objetivo resulta imprescindible un adecuado funcionamiento del mercado interior, lo cual ha requerido, en este caso, desde el comienzo del proceso de construcción europea, la progresiva eliminación de las distintas barreras técnicas, jurídicas y administrativas que frenaban el libre comercio y la libre circulación en el espacio de lo que hoy constituye la Unión Europea.

En un momento de crisis económica como la actual, resulta además aún más imprescindible seguir avanzando en la construcción del mercado interior, como fuente de prosperidad compartida.

Por todo ello, durante el año 2009 ha continuado la labor de la Unión Europea en el ámbito del comercio. Como hitos destacables, hay que hacer referencia al cumplimiento del plazo de transposición de la conocida como Directiva de Servicios, (el 28 de diciembre de 2009), que habrá de sentar las bases para un mejor funcionamiento del mercado de servicios, en sus facetas de libre prestación y libertad de establecimiento, haciendo realidad de forma plena el objetivo de la libre circulación, esencial para incrementar la competitividad de la economía europea. Fundamental resulta también la entrada en

vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, esencial para garantizar el correcto y eficaz funcionamiento de la Unión en un contexto de creciente globalización y competencia ante otras economías mundiales, y de sus instituciones, clave en una Unión ampliada.

Del mismo modo, en el año 2009 se ha cumplido también el plazo de transposición de otras importantes directivas, y ha continuado la labor legislativa, con especial atención a la protección de los consumidores, como principales garantes del éxito del comercio transfronterizo, entendiéndose además que en un mercado en el que el consumidor se sienta protegido será donde éste actúe sin miedos y con total libertad.

Entre los instrumentos dirigidos a afianzar la liberalización, prosperidad y calidad del mercado interior europeo, destacan:

- Propuesta de Directiva sobre los derechos de los consumidores (presentada el 8 de octubre de 2008 por la Comisión al Parlamento y al Consejo, pero cuya negociación ha continuado en el año 2009).
- Directiva 2009/22/CE PE y CE, de 23 de abril, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

En el ámbito interno, se ha seguido avanzando en la implementación e incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de otros instrumentos comunitarios.

12.2. El Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa entró en vigor, finalmente, el 1 de diciembre de 2009, según lo dispuesto en su artículo 6, y responde a los retos a que se enfrenta ▷

la Unión, tanto externos, (en un mundo globalizado en constante cambio, Europa debe afrontar problemáticas nuevas: mundialización de la economía, evolución demográfica, cambio climático, abastecimiento energético, nuevas amenazas para la seguridad), como internos, derivados estos últimos sobre todo de los riesgos de paralización de las instituciones en una Unión ampliada.

Estos son los retos a los que se pretendía dar respuesta mediante la firma, en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, de este Tratado. Teniendo presentes los cambios políticos, económicos y sociales que se estaban produciendo y la necesidad de responder a las esperanzas y expectativas de los ciudadanos europeos, en el mismo se establece qué puede y no puede hacer la UE, y qué medios puede utilizar. Modifica la estructura de las instituciones europeas y sus métodos de trabajo, para que puedan dar mejor servicio a la democracia y a los valores fundamentales de la Unión.

Es el fruto de negociaciones entre los Estados miembros reunidos en la Conferencia Intergubernamental, en la que participaron también la Comisión y el Parlamento Europeo. Ha sido ratificado por los 27 Estados miembros, cada uno de los cuales podía elegir su propio método de ratificación, de acuerdo con sus normas constitucionales.

El nuevo texto modifica los actuales Tratados de la UE y la CE, pero no los sustituye y brinda a la Unión el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos.

Entre las novedades introducidas, destacan, por ejemplo, el mayor protagonismo concedido al Parlamento Europeo, que ve incrementadas sus competencias decisorias, a través de la extensión del procedimiento de codecisión a prácticamente la totalidad de los asuntos. Se incrementa, también, el papel de los Parlamentos nacionales, gracias al mecanismo de subsidiariedad. Se incorpora la iniciativa legislativa ciudadana, se clarifica el reparto de competencias entre los Estados y la Unión, y se prevé expresamente por primera vez la posibilidad de que un Estado renuncie a su condición de Estado miembro.

En el ámbito institucional y de las políticas comunitarias, se amplían las políticas a las que resulta de aplicación la votación por mayoría cualificada. A partir de 2014, además, la mayoría cualificada obedecerá al principio de doble mayoría, (de Estados y de población), debiendo representar los votos favorables, como mínimo, el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población. Se crea el cargo de Presidente del Consejo Europeo elegido por dos años y medio, y se vincula directamente la elección del Presidente de la Comisión a los resultados de las elecciones europeas. Se regulan, asimismo, de forma más clara, las cooperaciones reforzadas.

Como se ha señalado antes, se regula de forma más clara la distribución de competencias entre los Estados miembros y la Unión. Se contemplan tres clases de materias en las que pueden intervenir las Instituciones de la Unión Europea: materias de competencia exclusiva de la UE, materias de competencia compartida con los países miembros, y aquellas que son competencia de los países miembros, con apoyo de la UE. En lo que respecta al mercado interior, son de la competencia exclusiva de la Unión Europea, sin que puedan intervenir los Estados miembros, las materias referentes a unión aduanera; establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de la eurozona; y política comercial común. Sin perjuicio de las competencias exclusivas, se atribuye a los Estados miembros una competencia compartida residual en todo lo relativo al mercado interior, de forma que la regulación sólo corresponderá a éstos en aquellos aspectos en que no exista regulación comunitaria.

En el ámbito de los derechos de los ciudadanos, cabe destacar el hecho de que se conceda a la Carta de Derechos Fundamentales el rango de Derecho Primario. Además, se conservan y consolidan las «cuatro libertades» y la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos. Se establece también un mecanismo de ayuda mutua entre los Estados, (en caso de que un Estado ▷

miembro sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Por lo que se refiere, finalmente, a las relaciones exteriores de la Unión, destaca la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –que también es Vicepresidente de la Comisión– y que proporciona mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE. Está asistido por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y asiste al Alto Representante en el desempeño de sus funciones. En relación con la la Política Europea de Seguridad y Defensa, aunque se conserva un sistema especial de toma de decisiones, también se abre la posibilidad de la cooperación reforzada de un grupo más reducido de Estados miembros

12.3. Directiva de servicios

12.3.1. *Objetivos*

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre (DOUE de 28 de diciembre), relativa a los Servicios en el Mercado Interior ha supuesto un cambio decisivo en la política de distribución comercial de nuestro país.

El plazo de transposición de esta norma comunitaria por los Estados miembros concluyó además el 28 de diciembre de 2009, por lo que durante este año ha continuado el proceso de transposición de la misma.

Se trata de una norma de naturaleza horizontal que responde a una estrategia global, pues nace con la idea de regular el mercado interior de los servicios en su conjunto, aplicándose a una amplia variedad de los mismos.

Su principal objetivo es hacer efectiva dos libertades fundamentales de la Unión Europea, como son: la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios entre los Estados miembros recogidas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE, (tras la entrada en

vigor del Tratado de Lisboa, artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea TFUE).

El fin de la nueva regulación es facilitar el establecimiento de las empresas europeas en otros Estados miembros y fomentar el normal desarrollo de su actividad en un país diferente a aquél en que están establecidas.

Asimismo, esta directiva persigue el objetivo de ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar la calidad de tales servicios, tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de los mismos.

Los cuatro objetivos que propone la Directiva de servicios para lograr construir un mercado interior de servicios son:

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea.
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de los mismos.
- Fomentar la calidad de los servicios.
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

En cuanto al ámbito de aplicación de la directiva, se aplicará a los servicios prestados por empresarios establecidos en un Estado miembro. Establece una normativa común aplicable a cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica, tanto servicios a empresas como a consumidores, salvo los expresamente excluidos o los que estén regidos por otras disposiciones comunitarias.

Por otra parte, es conveniente señalar que la Directiva no obliga a la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni a la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios, siendo por este motivo que decíamos que excluía determinados servicios de su ámbito de aplicación. Tampoco afecta a las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por las normas comunitarias sobre competencia. ▷

12.3.2. Contenido

La directiva prevé una serie de medidas que pretenden eliminar las barreras que dificultan la libre circulación de servicios e impulsar el comercio transfronterizo entre los países de la Unión Europea.

1. La simplificación administrativa de los procedimientos

La directiva prevé la creación de la ventanilla única en la que el prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para desarrollar su actividad de servicios en otro Estado miembro.

La implantación de la ventanilla única no afecta al reparto interno de competencias entre las autoridades de cada Estado miembro.

2. La eliminación de las barreras jurídicas y administrativas al libre establecimiento de los prestadores de servicios

Se persigue que el establecimiento de un prestador en otro Estado miembro sea lo más fácil posible y por ello, el régimen de autorización nacional al que se supedita el acceso a una actividad de servicios debe cumplir las siguientes condiciones:

- que no sea discriminatorio,
- que esté justificado por una razón imperiosa de interés general
- que sea proporcional, es decir, que el objetivo perseguido no se pueda alcanzar a través de medidas menos restrictivas y que un control a posteriori sea ineficaz.

Además, la autorización que se conceda deberá permitir al prestador acceder a la totalidad del territorio y abrir cualquier tipo de establecimiento salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o limitada a una parte específica del territorio. Además, como regla general se impone que las autorizaciones se concedan por tiempo indefinido.

La Directiva recoge unos requisitos que, en todo caso, van a estar prohibidos y deben eliminarse de las legislaciones de los Estados miembros y son:

- Requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o en la residencia.
- La prohibición de estar establecido o inscrito en los registros de varios Estados miembros.
- Limitaciones a la libertad del prestador de elegir entre un establecimiento principal o uno secundario, o el país de su establecimiento principal.
- Las condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento.
- La aplicación de pruebas económicas como: demostrar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o supeditar la concesión de la autorización a la evaluación de los efectos económicos de la actividad o a la apreciación de si la actividad se ajusta a objetivos de programación económica. Se exceptúan de la prohibición aquellos requisitos de planificación de naturaleza no económica
- La previsión de intervención directa o indirecta de competidores,
- La obligación de constituir un aval financiero o suscribir un seguro con un prestador u organismo establecido en el territorio nacional.
- La obligación de haber estado inscrito en un registro nacional o de haber ejercido la actividad previamente.

3. La libre prestación temporal de servicios transfronterizos

La Directiva establece el principio de libertad de prestación de servicios pero permite al país donde se preste el mismo introducir requisitos adicionales respecto a los del Estado en que esté establecido el prestador cuando no sean discriminatorios, resulten proporcionados y estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o de protección del medio ambiente. ▷

Se enumeran una serie de requisitos como restrictivos de la libre prestación de servicios, entre ellos, pueden citarse los siguientes: la obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional o de inscribirse en un determinado registro o asociación profesional del territorio nacional, la prohibición de dotarse de cierta infraestructura necesaria para llevar a cabo las prestaciones, la aplicación de un régimen contractual que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente, la obligación de poseer un documento de identidad específico expedido por la autoridades nacionales o requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte de la prestación excepto los necesarios para la salud y seguridad en el trabajo.

4. *La protección de los derechos de los consumidores como usuarios de los servicios*

La directiva formaliza el derecho de los destinatarios a utilizar servicios de prestadores procedentes de otros Estados miembros y establece su derecho a obtener información sobre la normas aplicables a los prestadores con independencia de su lugar de establecimiento y de los servicios ofertados.

5. *La garantía de la calidad de los servicios*

La Directiva prevé la información que debe estar a disposición de los usuarios sobre los prestadores y sus servicios y la obligación de cobertura a través de seguros cuando los servicios presenten riesgos especiales para la salud o la seguridad o riesgos económicos. Asimismo, impone la obligación de informar acerca de la existencia de las garantías post-venta y sus elementos esenciales y sobre la forma de solución de litigios.

6. *La cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros*

La Directiva de Servicios establece la obligación de los Estados miembros de cooperar con las autoridades de otros estados a fin de garantizar un control eficaz de las actividades de servicios en la Unión.

Se asegura así el intercambio de información y se evita la duplicidad en los controles.

Entre la información que puede solicitarse a las autoridades competentes de otros Estados miembros se encuentra la relativa a la honorabilidad del prestador, es decir, a las sanciones administrativas, condenas penales, declaraciones de concurso y otras medidas que guarden relación directa con la competencia o fiabilidad profesional del prestador.

Además, se ha creado un mecanismo de alerta entre los Estados miembros para la puesta en conocimiento de actividades que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medioambiente.

7. *Programa de convergencia*

Esta Directiva supone la armonización de las legislaciones nacionales en temas de gran trascendencia para la distribución comercial, fundamentalmente afecta al régimen de autorizaciones.

El artículo 39 de la directiva ha obligado a los Estados miembros a realizar un informe de evaluación sobre sus regímenes de autorización cuyo plazo límite de envío a la Comisión era el 28 de diciembre de 2009.

Este proceso de evaluación ha supuesto para los Estados miembros la obligación, durante el periodo de transposición, de analizar su legislación para eliminar los requisitos prohibidos por la norma comunitaria y justificar, en su caso, que concurren los requisitos exigidos en la directiva para mantener el régimen de autorizaciones vigente.

Se ha establecido también un procedimiento de evaluación recíproca entre los Estados miembros del resultado del análisis y la transposición de la directiva a las respectivas legislaciones nacionales, pudiendo formular todos ellos observaciones.

En España se ha tenido que llevar a cabo un proceso de evaluación y revisión tanto de la normativa básica estatal como de la legislación autonómica. Esto ha supuesto una intensa labor de coordinación y cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. ▷

12.3.3. *Proceso de transposición*

El día 28 de diciembre de 2009 es la fecha límite establecida por la Directiva para completar la transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Con el fin de dar cumplimiento a estas obligaciones de resultado, durante el año 2009 han continuado los trabajos de transposición, organizados en tres niveles: comunitario, estatal y sectorial.

1. *A nivel comunitario*

Se han constituido diferentes grupos de trabajo, y la Comisión ha continuado celebrando reuniones periódicas con expertos nacionales sobre los informes de evaluación de la normativa afectada por la Directiva y los avances en lo relativo a simplificación administrativa, ventanilla única, informatización de procedimientos y cooperación administrativa.

2. *A nivel estatal*

El Ministerio de Economía y Hacienda ha sido el responsable de los trabajos de transposición. En marzo de 2007, el Vicepresidente Primero del Gobierno, a través de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial encargado de llevar a cabo la labor de implementación de la Directiva de Servicios.

En representación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha formado parte de este grupo de trabajo la Dirección General de Política Comercial.

El programa de trabajo se ha venido desarrollando en torno a las siguientes cuestiones:

Modificaciones normativas desde la Administración General del Estado

El grupo de trabajo integrado por expertos juristas de los Ministerios de Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y Cooperación, Administraciones Públicas e Industria, Turismo y Comercio (en

representación de éste último ha participado la Dirección General de Política Comercial) ha continuado sus trabajos de elaboración de una norma que recoja los principios de la directiva.

Evaluación y modificación de la normativa afectada por la directiva

Durante el año 2009 han continuado los trabajos de evaluación y modificación de la normativa nacional y autonómica, necesarios para adaptar nuestra legislación al contenido de la directiva. La labor se está desarrollando de forma coordinada y simultánea en los tres niveles: estatal, autonómico y local.

En cada Ministerio los interlocutores únicos han continuado su labor de coordinación de las distintas áreas de su departamento. En el caso del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Dirección General de Política Comercial, en su calidad de interlocutor único, se encarga de coordinar las áreas de industria, energía, sociedad de la información, telecomunicaciones, turismo y comercio. Por otro lado, se ha continuado con la labor de coordinación con las comunidades autónomas, realizada simultáneamente de forma horizontal y sectorial, y con las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los trabajos de transposición se organizaron en tres fases:

– Una primera fase de identificación normativa, en la que se recopilaron todas las normas potencialmente afectadas por la directiva. En el área de comercio se identificaron 5 normas estatales, 55 autonómicas y 180 procedimientos afectados.

– Una segunda fase, de evaluación de la compatibilidad con la directiva de la normativa afectada previamente identificada. La Comisión Europea elaboró unos cuestionarios *on line* a través del sistema IPM o *Interactive Policy Making*, de uso obligatorio para los Estados miembros a efectos de remitir la información requerida por el artículo 39 de la directiva antes del 28 de diciembre de 2009. Para facilitar la labor de identificación y eva- ▷

luación de las distintas administraciones y la cumplimentación de estos informes, el Ministerio de Economía y Hacienda elaboró un cuestionario electrónico de uso interno denominado SIENA (Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada). La finalización de esta fase estaba prevista para el mes de mayo de 2008 para las normas con rango de ley y en septiembre de 2008 para las disposiciones de rango inferior a la ley, si bien se dieron algunos retrasos. En el caso de la normativa autonómica, la finalización de la fase de evaluación estaba prevista para enero de 2009.

– La tercera fase consiste en la modificación de la normativa general y sectorial afectada, tanto estatal como autonómica.

Finalmente, en 2009 este proceso de transposición ha culminado, a nivel estatal con la elaboración de una Ley horizontal de transposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como Ley Paraguas.

Junto a ello, con el fin de impulsar el procedimiento de transposición, se ha aprobado una Ley Ómnibus, que modifica la normativa estatal de rango legal con el fin de adecuarla a lo dispuesto en la directiva. Se trata de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

3. A nivel sectorial

El sector de la distribución comercial es uno de los más afectados por la Directiva de Servicios. Por este motivo, desde que comenzó la tramitación de la misma se vienen desarrollando trabajos de la Dirección General de Política Comercial en esta dirección. Se ha tratado como punto esencial del orden del día en las Mesas de Directores Generales de Comercio celebradas desde finales del año 2004 hasta la fecha, en la Conferencia Sectorial de Comercio, en las reuniones con técnicos de comercio de las comunidades autónomas y en el Observatorio

de la Distribución Comercial. Empleando estos medios se ha dado cumplida información a las comunidades autónomas del contenido de la directiva y de su repercusión en el sector del comercio, aclarando dudas en lo que respecta a su interpretación y proporcionando asistencia y ayuda a la hora de cumplir con las obligaciones que establece la norma.

En el ámbito específico del comercio, a nivel estatal la labor de transposición ha continuado en 2009 con la aprobación por el Consejo de Ministros de la reforma de la Ley 17/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y su ulterior tramitación parlamentaria, estando prevista su definitiva aprobación a comienzos de 2010, así como de los reales decretos de desarrollo de dicha norma afectados por la Directiva de Servicios.

Algunas comunidades autónomas han adaptado ya su normativa durante este año.

Ventanilla única

Una de las obligaciones recogidas en la Directiva de Servicios para cada uno de los Estados miembros es la puesta en marcha antes del 28 de diciembre de 2009 de los Puntos de contacto único (ventanillas únicas) donde los prestadores de servicios encuentren respuesta cuando necesiten información para poner en marcha sus proyectos empresariales.

Los puntos de contacto o ventanillas únicas previstos en la Directiva de Servicios deben reunir las siguientes características:

- Ha de ser única desde el punto de vista del usuario.
- Constituye un punto de información sobre los requisitos y trámites para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios tanto para prestadores (emprendedores y empresarios) como para los destinatarios (consumidores) de los servicios, informando también de las vías de reclamación
- Debe ser un punto de tramitación integral desde donde obtener todas las licencias y autorizaciones necesarias para el acceso y ejercicio de la ▷

actividad y desde donde poder realizar los trámites por medios electrónicos y a distancia.

- La ventanilla única de la Directiva de Servicios no modificará en ningún caso la competencia del órgano responsable del trámite o procedimiento.

En España, el portal www.eugo.es es la ventanilla única de la Directiva de Servicios, formando parte de la red europea EUGO, a través de la cual emprendedores y empresarios nacionales y comunitarios pueden obtener toda la información de trámites y requisitos e incluso iniciar los trámites electrónicamente y a distancia.

Además, en dicho portal se ofrece información para la localización de las oficinas físicas presenciales red VUE (Ventanillas Únicas Empresariales) y red PAIT (Puntos de Acceso e Inicio de la Tramitación).

En cuanto a su implantación, en concreto, se diferenciaron dos fases, una fase piloto, (diferenciada para el sistema de información y para el portal y el sistema de ayuda a la tramitación), y una fase de extensión, con una duración temporal hasta diciembre de 2009. Su puesta en marcha definitiva está prevista para comienzos de 2010.

Para su diseño y puesta en marcha, en nuestro caso, se constituyó un grupo interministerial de trabajo en el que participan la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y los Ministerios de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas, Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y en el que se dio participación a las comunidades autónomas.

Cooperación administrativa entre Estados miembros: los sistemas IMI e IPM

Uno de los principales motivos por los que el mercado interior de los servicios no ha sido efectivamente establecido hasta el momento es la falta de confianza en el marco jurídico y en la supervisión de otros Estados miembros, por ello la DS hace de la cooperación administrativa un elemento clave en el diseño de un mercado libre de presta-

ción de servicios, que además de promover y facilitar la simplificación administrativa mediante el establecimiento de ventanillas únicas, garantice un espacio con los controles necesarios para evitar abusos y distorsiones que modifiquen o alteren a la baja los niveles de protección jurídicos y sociales de los que disfrutaban y a los que tienen derecho los destinatarios.

La cooperación y asistencia recíproca entre los Estados miembros debe efectuarse directamente entre las autoridades competentes en cada caso.

Por ello, a partir del 28 de diciembre de 2009, se ha iniciado un proceso de evaluación mutua entre Estados miembros. A grandes rasgos, la finalidad de este ejercicio es que cada país examine el marco regulatorio resultante tras la aplicación de la Directiva en el resto de países. De este modo, se podrá verificar si los Estados miembros han llevado a cabo una aplicación adecuada de la Directiva y han aprovechado la transposición para simplificar trámites y procedimientos y eliminar barreras al mercado interior de servicios. En este sentido, la evaluación mutua representa una oportunidad para favorecer la inversión y la actividad exportadora de las empresas españolas en el mercado único.

Para ello, se utiliza una herramienta informática, el Sistema IMI o *Internal Market Information*. El IMI nace, por consiguiente, como medida complementaria a las disposiciones de cooperación administrativa establecidas en la DS como un sistema electrónico de intercambio de información entre los Estados miembros. A partir de diciembre de 2009, este sistema se ha comenzado a aplicar de forma plena a las disposiciones de cooperación administrativa contempladas en la DS.

Consiste, básicamente, en un sistema electrónico de intercambio de información basado en la comunicación directa entre las autoridades competentes, sin intermediarios. El IMI ofrece las ventajas de superar las diferencias administrativas y estructurales entre Estados miembros, la reducción de los problemas lingüísticos y la eliminación de las relaciones bilaterales, puesto que se crea una red entre las autoridades competentes. ▷

En cualquier caso, para lograr un aprovechamiento pleno de este proceso que se inicia con la Directiva de Servicios, resulta fundamental la colaboración de las empresas y profesionales del sector servicios, en la medida en que tienen un conocimiento directo de la realidad del mercado interior. Su experiencia y su conocimiento de las barreras regulatorias con que se encuentran a la hora de ejercer una actividad de servicios en otros Estados miembros resulta esencial de cara al proceso de evaluación mutua.

Por ello, para que estas barreras puedan ser analizadas y, en su caso, comunicadas a la Comisión Europea, se ha establecido también un formulario a través del cual informar sobre determinados obstáculos en otros Estados miembros incompatibles con la Directiva de Servicios.

Asimismo, se puso en marcha el sistema IPM: *Interactive Policy Making* o *Elaboración Interactiva de Políticas* en la forma de cuestionarios electrónicos a completar obligatoriamente por los Estados miembros hasta la finalización del período de transposición para el cumplimiento de las obligaciones de notificación establecidas en el artículo 39 de la Directiva. La aplicación IPM contiene una serie de cuestionarios que los EM deberán cumplimentar, tanto en lo relativo a la normativa que no se ha modificado tras la fase de evaluación, como en lo relativo a la normativa ya modificada y aprobada durante el período de transposición, para cada régimen de autorización y para cada requisito relativos al acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

12.4. Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales

12.4.1. Objeto y ámbito de aplicación

La Directiva 2005/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las Prácticas Comerciales Desleales de las Empresas con los Consumidores en el Mercado Interior,

ha modificado un nutrido grupo de directivas en materia de publicidad engañosa, de contratos celebrados a distancia y de comercialización a distancia de servicios financieros con los consumidores.

Con carácter general, se trata de una normativa que afecta al mercado interior en una vertiente que afecta a los consumidores y cuyo objeto es que el consumidor sea un elemento más a tener en cuenta tanto en la regulación como en la actividad diaria del mercado interior, y no un elemento aislado dentro del mismo.

12.4.2. Proceso de transposición

La Directiva sobre prácticas comerciales de las empresas con los consumidores en el mercado interior entró en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE 11 junio de 2005), debiendo incorporarse al derecho nacional de los Estados miembros a más tardar el 12 de junio de 2007. Así, y para dar cumplimiento a dicho mandato, en orden a la incorporación de la mencionada directiva al ordenamiento jurídico, se constituyó un grupo de trabajo cuyo responsable ha sido el Ministerio de Sanidad y Consumo.

El resultado de las labores de transposición ha sido la aprobación, en diciembre de 2009, de la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

A través de esta norma se transponen a nuestro ordenamiento jurídico la citada directiva así como la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, que codifica las modificaciones de la Directiva 84/450/CE.

Como se señala en el Preámbulo de la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, la incorporación de estas directivas ha determinado la modificación de varias leyes: ▷

- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.
- Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

12.5. Propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Directiva sobre los derechos de los consumidores

El 8 de octubre de 2008 la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Directiva sobre derechos de los consumidores, por la que se pretende modificar el marco legal vigente actualmente a nivel comunitario, unificando toda la normativa existente sobre protección de los consumidores y creando un régimen común a todos los Estados miembros (armonización) en el que no haya máximos ni mínimos distintos según el EM, sino que coincidan todos con los expuestos en la Directiva. Así, mediante esta Directiva propuesta se revisan la Directiva 85/577/CEE, sobre contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales, la Directiva 93/13/CEE, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la Directiva 97/7/CE, sobre contratos a distancia, y la Directiva 1999/44/CE, sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo.

12.6. Directiva relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores

Durante el año 2009 se ha aprobado la Directiva 2009/22/CE del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en

materia de protección de los intereses de los consumidores, la cual procede a codificar las diversas modificaciones de carácter sustancial que han afectado, desde su promulgación, a la directiva 98/27/CE, del mismo nombre.

Tiene como objetivo aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a las acciones de cesación que se mencionan en la propia norma, dirigidas a la protección de los intereses colectivos de los consumidores que se contemplan en una serie de directivas de la Unión en materia de protección de consumidores.

En este sentido, son diversas las directivas europeas que establecen normas en materia de protección de consumidores, así, entre otras, y tal y como se enumeran en uno de los anexos de esta norma:

- La Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales.
- La Directiva 97/7/Ce, del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia.
- La Directiva 2001/83/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano.
- La Directiva 2008/122/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2008, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.

Como se señala en esta Directiva 2009/22/CE, los mecanismos que existen actualmente para garantizar el cumplimiento de estas directivas citadas, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario, no siempre permiten poner fin a su debido tiempo a las infracciones perjudiciales para los intereses colectivos de los consumidores. ▷

Además, la eficacia de las medidas nacionales de transposición de las directivas con el fin de obtener la cesación de prácticas ilícitas con arreglo a la legislación nacional, (incluidas las medidas de protección que vayan más allá del nivel exigido por las directivas), puede verse menoscabada cuando aquellas prácticas tienen su efecto en un Estado miembro distinto de aquel en que se han originado.

Estas dificultades pueden perjudicar el buen funcionamiento del mercado interior, puesto que puede impedirse la aplicación de las medidas nacionales trasladando simplemente el punto de partida de una acción ilícita a otro país, distorsionando de este modo la competencia.

Estas dificultades, además, pueden hacer que disminuya la confianza de los consumidores en el mercado interior y limitar el margen de acción de las organizaciones de representación de intereses colectivos de los consumidores o de organismos públicos independientes encargados de la protección de aquellos.

En la medida en que este tipo de prácticas ilícitas traspasan frecuentemente las fronteras de los Estados miembros, es necesario aproximar las legislaciones de estos, a través de ésta y otras directivas, sin perjuicio de la posible aplicación de los instrumentos de derecho internacional privado tales como convenios entre Estados que, en su caso, existan, y que pueden determinar, por ejemplo, la ley aplicable al caso.

Por lo que se refiere al contenido material concreto de la normativa, según la directiva, se entiende como entidad habilitada para ejercitar acciones de cesación cualquier organismo u organización, correctamente constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro, que posea un interés legítimo en hacer que se respeten las disposiciones dirigidas a la protección de los intereses colectivos de los consumidores y, en particular:

a) Uno o más organismos públicos independientes específicamente encargados de la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, en los Estados miembros en los que existan tales organismos, o

b) las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional.

Asimismo, se establece que los Estados miembros designarán las autoridades judiciales o administrativas competentes para resolver en las acciones ejercitadas por las entidades habilitadas a fin de obtener que:

a) Se ordene, con toda la diligencia debida, en su caso mediante procedimiento de urgencia, la cesación o la prohibición de toda infracción;

b) Se adopten, en su caso, medidas como la publicación, total o parcial, y en la forma que se estime conveniente, de la resolución, o que se publique una declaración rectificativa con vistas a suprimir los efectos duraderos derivados de la infracción;

c) En la medida en que el ordenamiento jurídico del Estado miembro interesado lo permita, se condene a la parte demandada perdedora a abonar al Tesoro público o al beneficiario designado por la legislación nacional, o en virtud de la misma, en caso de inejecución de la resolución en el plazo establecido por las autoridades judiciales o administrativas, una cantidad fija por cada día de retraso o cualquier otra cantidad prevista en la legislación nacional, al objeto de garantizar el cumplimiento de las resoluciones.

Para abundar en la protección de estos intereses de los consumidores en todo el territorio de la Unión Europea, se regulan las denominadas infracciones intracomunitarias, de forma que se establece que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para que, cuando una infracción tenga su origen en su territorio, toda entidad habilitada de otro Estado miembro donde los intereses protegidos por esa entidad habilitada se vean afectados por dicha infracción, pueda interponer una demanda ante las autoridades judiciales o una solicitud ante las autoridades administrativas competentes, previa presentación de la lista de entidades habilitadas que será elaborada por la Comisión. Las autoridades judiciales o administrativas aceptarán dicha lista como prueba ▷

de la capacidad jurídica de la entidad habilitada sin perjuicio de su derecho de examinar si la finalidad de la entidad habilitada justifica que ejercite acciones en un caso concreto.

Finalmente, se establece la posibilidad de que los Estados miembros condicionen el ejercicio de las acciones de cesación colectivas a una *previa consulta*, indicando que podrán establecer o mantener disposiciones por las que la parte que se proponga ejercitar una acción de cesación únicamente pueda ejercerla después de que haya procurado obtener la cesación de la infracción previa consulta, bien con la parte demandada bien tanto con la

parte demandada como con una entidad habilitada del Estado miembro en que se ejercite la acción de cesación. Corresponderá al Estado miembro decidir si la parte que pretende entablar la acción de cesación deberá consultar a la entidad habilitada. Si no se hubiera obtenido la cesación de la infracción dentro de un plazo de dos semanas después de recibida la petición de consulta, la parte afectada podrá entablar una acción de cesación sin más trámite. En cualquier caso, las normas reguladoras de la consulta previa que adopten los Estados miembros serán notificadas a la Comisión y publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea.