

AIRBNB, FACEBOOK, VOLKSWAGEN... ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONSUMO EN EL SENO DE LA UE [REGLAMENTO (UE) 2017/2394] DESDE EL DERECHO ESPAÑOL*

Encarna Cordero**

*Catedrática de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de Publicación: 11 de diciembre de 2018

Recientes actuaciones de la llamada red europea de Cooperación para la Protección del Consumidor (CPC) revelan la utilidad que los mecanismos de cooperación pueden prestar a los consumidores, procedimientos que han sido recientemente reforzados mediante el Reglamento (UE) 2017/2394. Conviene, por ello, exponer las novedades fundamentales de esta norma con respecto a la regulación anterior, así como su incardinación en nuestro Derecho sancionador de consumo.

Empresas como Airbnb¹, Volkswagen², diversas redes sociales (Facebook, Twitter y

* Trabajo realizado en el marco del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) otorgado al Grupo de investigación y centro de investigación CESCO, «Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo», dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera de la UCLM, Ref.: DER2014-5606-P.

** <https://orcid.org/0000-0003-1234-3169>

¹ La red CPC adoptó una posición común en la que se puso de manifiesto que Airbnb realizaba prácticas comerciales abusivas y utilizaba cláusulas abusivas (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_common_position_on_airbnb_ireland_4.6.2018_en_002.pdf). Compelida por la Comisión europea y las autoridades de protección de los consumidores de la UE a cumplir las normas europeas de protección de consumidores (cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4453_en.htm; sobre esta petición, cfr. DUQUE ORDÓÑEZ, C., “La Comisión Europea asesta un duro golpe a la multinacional Airbnb por vulnerar los derechos de los consumidores”, disponible en la web de CESCO en <http://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/2-principal/3688-la-comisi%C3%B3n-europea-asesta-un-duro-golpe-a-la-multinacional-airbnb-por-vulnerar-los-derechos-de-los-consumidores>), Airbnb ha aceptado hacerlo antes de fin de 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5809_en.htm). Sobre esta notificación de Airbnb, cfr. DUQUE ORDÓÑEZ, C., “Las recomendaciones de la Comisión Europea a Airbnb no cayeron en saco roto: la compañía se compromete a acometer las medidas necesarias para cumplir con las exigencias europeas”, disponible en la web de CESCO en <http://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/2-principal/3736-las-recomendaciones-de-la-comisi%C3%B3n-europea-a-airbnb-no-cayeron-en-saco-roto-la-compa%C3%B1a-se-compromete-a-acometer-las-medidas-necesarias-para-cumplir-con-las-exigencias-europeas>).

² El punto final de esta acción coordinada sobre el *dieselgate* pudo ser la publicación de la evaluación final del diálogo de la Comisión Europea y las autoridades de protección de los consumidores de la UE con

Google+)³ y multitud de prestadores de servicios de telecomunicaciones en línea⁴, entre otros sectores⁵, han estado o están en el foco de atención de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales de protección de los consumidores a través de los mecanismos europeos de cooperación en materia de consumo, cuyo boceto, apenas trazado en el art. 9 del Reglamento (CE) 2006/2004, ha sido nítidamente perfilado en el 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. Con todo, este último Reglamento no será aplicable hasta el 17 de enero de 2020 (cfr. su art. 42).

La finalidad de la nueva regulación es mejorar las previsiones de los regímenes de asistencia mutua y coordinación establecidos en el Reglamento (CE) 2006/2004, que se consideran insuficientes para lograr una aplicación eficaz de la legislación de protección de los consumidores en los casos de infracciones transfronterizas, lo que determina una distorsión de la competencia entre los comerciantes (según operen en su país o a escala transfronteriza, sea o no en línea) y perjudica a los consumidores, mermando su confianza en las transacciones transfronterizas (cfr. el núm. 3 del preámbulo del Reglamento de 2017). Exponemos a continuación las novedades más relevantes de esta regulación.

1. ESTRUCTURA DE AUTORIDADES COMPETENTES Y OFICINA DE ENLACE ÚNICA

La necesidad de que cada Estado miembro designe autoridades competentes responsables de la aplicación del Reglamento, así como una oficina de enlace única con idénticas

Volkswagen (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4549_en.htm), en la que se indica que los primeros “*acogen favorablemente los esfuerzos del Grupo VW para generar confianza en las llamadas a revisión, y la mejora significativa de la información facilitada a los consumidores*”. Sin embargo, “*la Comisión y las autoridades de consumo lamentan que la empresa no haya podido dar una garantía completa y clara en caso de problemas después de la reparación*”. Con todo, se señala que “*la conclusión de esta acción coordinada a nivel de la UE no excluye otras medidas por las autoridades responsables de la aplicación a nivel nacional, de acuerdo con sus circunstancias locales*”.

³ Sobre el estado de esta acción coordinada en el seno de la UE, cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-761_en.htm. En febrero de 2018, la Comisión Europea y las autoridades de consumo destacaron los cambios introducidos por estas empresas, pero los consideraron insuficientes para cumplir plenamente la normativa comunitaria de consumo.

⁴ En mayo de 2018 la Comisión Europea y las autoridades nacionales de protección de los consumidores publicaron los resultados de un barrido sistemático de páginas web de toda la UE que ofrecen servicios de telefonía fija o móvil, internet o emisión de audio y video en directo en el que detectaron prácticas engañosas (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3829_en.htm).

⁵ Puede encontrarse más información sobre acciones coordinadas en materia de consumo en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions_en



responsabilidades, no es una novedad de Reglamento (UE) 2017/2394, pues ya estaba previsto en el art. 4.1 del Reglamento de 2004. La novedad reside en que ahora se regula expresamente la necesaria coordinación y colaboración con la que habrán de actuar las diversas autoridades competentes internas de cada Estado miembro (art. 5.5 del Reglamento de 2017), así como la competencia exclusiva de la oficina de enlace única (no puede ser plural) designada por cada Estado para coordinar las actividades de investigación y ejecución que realicen las autoridades competentes, otras autoridades públicas y, en su caso, los organismos designados (conforme al art. 7).

En España, dada la plural distribución de las competencias en materia de consumo, si fueran designadas varias autoridades competentes (¿autonómicas? ¿locales?) y, eventualmente, varios organismos designados (conforme al art. 7), todas ellas deberían actuar coordinadamente entre sí, y coordinarse con las autoridades competentes de otros Estados miembros afectados por la infracción a través de la oficina única de enlace española.

2. DIFERENCIAS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN

a) No se regula la indemnización eventualmente exigible por los consumidores perjudicados por la infracción

Tanto el Reglamento (CE) 2006/2004 como el Reglamento (UE) 2017/2394²⁰⁰⁷ son puros mecanismos administrativos de cooperación frente a infracciones de consumo que no interfieren en los procedimientos (judiciales o, en su caso, arbitrales) de reclamación de las indemnizaciones por daños efectivos causados a los consumidores y usuarios. En el Reglamento de 2004 no había ninguna previsión al respecto, que sí se regula expresamente en el art. 2.8 del de 2017, conforme al cual “el presente Reglamento se entenderá sin perjuicio del Derecho nacional aplicable a la indemnización de los consumidores por los perjuicios causados por el incumplimiento de la legislación de la Unión que protege los intereses de los consumidores”.

b) Cualificación de determinadas infracciones comunitarias transfronterizas: “infracción generalizada” e “infracción generalizada con dimensión en la Unión”

En el Reglamento de 2004, todas las infracciones intracomunitarias transfronterizas tienen el mismo régimen jurídico en lo que a los mecanismos de cooperación se refiere. Sin embargo, el Reglamento (UE) 2017/2394 singulariza determinadas

infracciones, de especial dimensión [cfr. los núms. 2), 3) y 4) de su art. 3]. Este Reglamento distingue entre:

- *Infracción dentro de la Unión*: si una infracción solo perjudica o puede perjudicar los intereses de los consumidores de un Estado miembro, entonces sí es necesario que concurra un componente transfronterizo, pues ha de ser un Estado miembro distinto el lugar donde se originó o tuvo lugar el acto u omisión, o en el que esté establecido el comerciante responsable, o aquel donde se encuentren las pruebas o activos relacionados con el acto u omisión. Así pues, si solo son afectados los intereses de consumidores de un Estado miembro y no hay relevancia transfronteriza, los mecanismos de coordinación no son aplicables, pues, ciertamente, no es necesaria ninguna coordinación con autoridades de consumo de otros Estados miembros.
- *Infracción generalizada*: a su vez, comprende dos tipos de infracciones [cfr. la definición contenida en el art. 3 3)]:
 - Aquellas que perjudican o pueden perjudicar los intereses colectivos de los *consumidores residentes en al menos dos Estados miembros, caso en que se exige relevancia transfronteriza*, pues estos Estados han de ser distintos del Estado en que se originó o tuvo lugar el acto u omisión, o esté establecido el comerciante responsable, o estén ubicadas las pruebas o activos relacionados con la infracción.
 - Las infracciones que hayan perjudicado, perjudiquen o puedan perjudicar los intereses colectivos de los consumidores y tengan características comunes, incluyendo la misma práctica ilícita, el mismo interés vulnerado, *y sea cometido simultáneamente por el mismo comerciante en al menos tres Estados miembros*.
- *Infracción generalizada con dimensión en la Unión*: es una infracción generalizada que perjudique los intereses colectivos de los consumidores de al menos *dos tercios de los Estados miembros, que representen conjuntamente al menos dos tercios de la población de la UE*.

Los mecanismos de cooperación establecidos en el Reglamento de 2004 eran homogéneos para toda infracción incluida en su ámbito de aplicación. Por el contrario, el Reglamento (UE) 2017/2394 ha singularizado los dos últimos tipos de infracción (las generalizadas y las generalizadas con dimensión en la UE), en las que, además del mecanismo de asistencia mutua de los arts. 11 a 14, del de alerta de infracción (de los arts. 26 y 27) y del posible barrido (del art. 29), podrán activarse los mecanismos

específicamente previstos para estas infracciones cualificadas: los nuevos mecanismos de investigación y ejecución coordinados (de los arts. 15 a 25), que luego exponemos.

c) No cubre infracciones de consumo de nuestro Derecho interno que no constituyan transposición o incorporación de las normas comunitarias expresamente contempladas en la norma

En ambos reglamentos, los mecanismos de cooperación solo se aplican a infracciones de “la legislación de la Unión que protege los intereses de los consumidores” que esté comprendida en los respectivos anexos [cfr. art. 3 1) del Reglamento (UE) 2017/2394]. Esto significa lo siguiente:

- Los mecanismos de cooperación no pueden utilizarse en relación con infracciones de consumo tipificadas en nuestro Derecho interno que no constituyan transposición o incorporación de las normas comunitarias indicadas en el anexo.
- Y en este punto hay que mencionar exclusiones muy significativas, pues el anexo no incluye, por ejemplo, la normativa comunitaria sobre seguridad de los productos⁶ o de determinados servicios⁷.
- Si la conducta infractora no conculca la normativa comunitaria del anexo es irrelevante que se pueda tratar de una infracción que también esté tipificada en el Derecho interno de otros Estados miembros.
- No obstante, el hecho de que los específicos mecanismos de coordinación del Reglamento (UE) 2017/2394 (o del anterior) no puedan activarse ante infracciones de seguridad de productos o servicios no excluye la posibilidad de otro tipo de cooperación entre las autoridades de consumo en la UE, como, de hecho, sucede con la Red de Alerta Alimentaria Comunitaria (RASFF), y con el sistema (comunitario) de alerta rápida para los productos peligrosos no alimentarios (“Safety Gate”).

⁶ Entre muchas otras, la Directiva 2001/95/CE, relativa a la seguridad general de los productos; la Directiva 2009/48/CE, sobre la seguridad de los juguetes; la Directiva 85/374/CEE, de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos; la Directiva 93/42/CEE y el Reglamento (UE) 2017/745, sobre productos sanitarios; la Directiva 2006/42/CE, sobre seguridad de las máquinas.

⁷ Por ejemplo, la Directiva 2009/45/CE, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje; la Directiva 2004/49/CE, sobre seguridad de los ferrocarriles comunitarios, etc.



d) *Exclusión de determinadas infracciones del mecanismo de asistencia mutua, aunque no de las alertas de infracción y barridos, ni de los mecanismos de investigación y ejecución coordinados cuando sean infracciones generalizadas y generalizadas con dimensión en la UE*

Con todo, no toda infracción a las disposiciones comunitarias indicadas en el anexo permite activar todos los mecanismos de actuación coordinada previstos en el Reglamento (UE) 2017/2394, pues su art. 2.10 *excluye del mecanismo de asistencia mutua* (del Capítulo III) *las infracciones relativas a los contratos de crédito inmobiliario (de la Directiva 2017/17/UE), así como las infracciones relacionadas con la comparabilidad de comisiones conexas a servicios de pago, traslado de cuentas de pago y acceso a cuentas de pago* (de la Directiva 2014/92/UE, transpuesta a nuestro Derecho interno mediante el RDL 19/2017, de 24 de noviembre).

La exclusión del mecanismo de asistencia mutua es relevante, pues significa que, por ejemplo, en infracciones a la normativa sobre contratación de créditos inmobiliarios (en los contratos, en la publicidad, en la información precontractual), cuando los consumidores perjudicados (real o potencialmente) residan en un solo Estado miembro, la autoridad de residencia no podrá utilizar el procedimiento previsto en los arts. 11 a 14 del Reglamento (UE) 2017/2394 para recabar la información necesaria sobre la infracción, y su cese (art. 11), ni esta autoridad (del lugar de residencia del consumidor) podrá requerirse a la autoridad del lugar donde se cometió la infracción o está domiciliado el acreedor que adopte las medidas de ejecución correspondientes con el mismo fin, incluyendo la adopción de medidas provisionales (art. 12). Para que tales mecanismos de asistencia mutua estuvieran disponibles sería necesario que la infracción relacionada con la contratación de crédito inmobiliario perjudicase (real o potencialmente) a consumidores residentes en, al menos, dos Estados miembros [si se dan los requisitos del art. 3, apartado 3)], o en tres, sin requisitos adicionales.

3. CONCRECIÓN Y REFUERZO DE LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN Y EJECUCIÓN

La regulación de las facultades de investigación y ejecución contenida en el Reglamento (UE) 2017/2394 supera la parquedad del art. 4.6 del Reglamento de 2004, a la vez que establece facultades adicionales, previsiones que minimizarán la posibilidad de que una actuación administrativa pueda ser calificada como vía de hecho, así como también permitirán que los resultados obtenidos en la investigación puedan constituir prueba admisible de la infracción cometida. En concreto:



- a) A la facultad de acceder a cualquier documento pertinente, independientemente de su forma, relacionado con la infracción [ya contemplada en el art. 4.6 a) del Reglamento de 2004], el de 2017 añade la posibilidad de acceso a cualquier tipo de soporte y a cualquier lugar en que el mismo esté almacenado [art. 9.3 a) del Reglamento de 2017].
- b) A la facultad de exigir información pertinente relacionada con la infracción [contemplada en el art. 4.6 b) del Reglamento de 2004] se añade ahora la precisión [art. 9.3 b) del Reglamento (UE) 2017/2394] de que se faculta para exigir a cualquier autoridad, órgano u organismo público de su Estado miembro o a cualquier persona física jurídica no solo información, sino también todo dato o documento pertinentes, en cualquier formato y con independencia del soporte o del lugar de almacenamiento, con el fin de determinar si una infracción se ha cometido o se está cometiendo, y de determinar sus pormenores, incluido expresamente el rastreo de los flujos financieros y de datos, la determinación de la identidad de las personas implicadas en tales flujos, y la averiguación de información sobre cuentas bancarias y la titularidad de sitios web.
- c) A la facultad de realizar inspecciones sobre el terreno [tan parcamente indicada en el art. 4.6 c) del Reglamento de 2004], se añade [art. 9.3 b) del Reglamento (UE) 2017/2394] que la misma incluye la facultad de acceder a cualesquiera locales, terrenos o medios de transporte que el comerciante afectado por la inspección utilice para los fines relacionados con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, o de requerir a otras autoridades que lo hagan, para examinar, incautar, aprehender u obtener copias de información, datos o documentos, con independencia de su soporte de almacenamiento. Se añade que también comprende la facultad de incautarse de cualesquiera información, datos o documentos durante el tiempo necesario y en la medida necesaria para la inspección, así como la de requerir a cualquier representante o empleado del comerciante afectado por la inspección que dé explicaciones sobre los hechos, información, datos o documentos relativos al objeto de la inspección.
- d) Se añade la facultad (no prevista en el Reglamento de 2004) de adquirir bienes o servicios como compras de prueba, cuando sea necesario, bajo una identidad encubierta, con el fin de detectar infracciones y obtener pruebas, incluida la facultad de inspeccionarlos, examinarlos, analizarlos, desmontarlos o probarlos [art. 9.3 d) del Reglamento (UE) 2017/2394].



- e) Es completamente nueva la facultad de adoptar medidas provisionales para evitar el riesgo de perjuicio grave para los intereses colectivos de los consumidores [art. 9.4 a) Reglamento (UE) 2017/2394].
- f) Ya estaba regulada [en el art. 4.6 e), f) y g) del Reglamento de 2004] la posibilidad de obtener del comerciante un compromiso de cese de la infracción, y de publicarlo (que es lo, según indicamos al inicio, se ha hecho con Airbnb), de exigir el cese de la infracción y de publicar esta decisión. Todo ello se regula ahora más pormenorizadamente [en el art. 9.4, letras b) a f) del Reglamento (UE) 2017/2394] y se añade la facultad de informar a los consumidores que aleguen haber sufrido un perjuicio como consecuencia de la infracción sobre los medios de que disponen para obtener el resarcimiento conforme al Derecho nacional [novedad contemplada en el art. 9.4 d)]. Además, se concretan facultades para una ejecución coercitiva de la orden de cese de la conducta infractora, que antes no estaban previstas: el art. 9.4 g) del Reglamento de 2017 establece que cuando no se disponga de otro medio eficaz para lograr el cese y para evitar el riesgo de perjuicio grave para los intereses colectivos de los consumidores, se pondrán suprimir contenidos de una interfaz en línea o restringir el acceso a ella u ordenar que se muestre expresamente un aviso a los consumidores al acceder, así como la de ordenar a un proveedor de servicios de alojamiento de datos que suprima o desactive una interfaz en línea o que restrinja el acceso a ella, o, finalmente, cuando procesa, la de ordenar a registros y registradores de dominios que supriman un nombre de dominio completo y que permitan a la autoridad competente registrarlo.
- g) Aunque en el Reglamento de 2004 se preveía la posibilidad de exigir al infractor “indemnización al Estado o a cualquier beneficiario previsto en la legislación nacional” en caso de no ejecución de la orden de cese de la conducta infractora [cfr. su art. 4.6 g)], ahora la norma es más precisa al prever expresamente la facultad de imponer sanciones, como multas o multas coercitivas, por infracciones reguladas en el propio Reglamento o por el incumplimiento de órdenes, medidas provisionales, compromisos del comerciante u otra medida adoptada en el ámbito del Reglamento [art. 9.3 h) del Reglamento (UE) 2017/2394]. En todo caso, la facultad de imponer sanciones por la comisión de infracciones está limitada a los casos en que la norma comunitaria de referencia (comprendida en el anexo) prevea sanciones, todo ello sin perjuicio de que los respectivos derechos nacionales puedan prever sanciones por actos jurídicos derivados de la UE comprendidos en el anexo que no prevean sanciones (art. 9.5).

4. ALGUNAS MEJORAS EN EL MECANISMO DE ASISTENCIA MUTUA

Las mayores innovaciones introducidas por el Reglamento (UE) 2017/2394 en el ámbito de la cooperación administrativa se refieren a los nuevos mecanismos de investigación y ejecución coordinados, a los de alerta de infracción y a los barridos, en los términos que después exponemos. No obstante, también hay alguna novedad relevante en el mecanismo de asistencia mutua. Como es sabido, este mecanismo permite que las actuaciones de investigación y ejecución de infracciones intracomunitarias transfronterizas puedan ser realizadas con el auxilio de la administración que sea territorialmente competente para tales actuaciones, bien por ser el lugar donde se originó la conducta infractora, el lugar de establecimiento del comerciante responsable, o el lugar en el que se encuentren las pruebas o activos del comerciante relacionados con la infracción. En la actualidad este mecanismo de asistencia mutua está regulado en los arts. 6 a 15 del Reglamento (CE) 2006/2004, pero el Reglamento (UE) 2017/2394 ha introducido algunas reglas relevantes en este procedimiento:

- a) Se ha establecido un plazo máximo de 30 días, en el que, salvo que se acuerde otra cosa, la autoridad solicitada deberá facilitar a la autoridad solicitante toda la información pertinente que sea necesaria para determinar si se ha cometido o se está cometiendo la infracción y para hacer que la misma cese (art. 11.1 del Reglamento de 2017).
- b) El Reglamento de 2004 únicamente permite que en la investigación de la autoridad requerida participe un (solo) funcionario de la autoridad solicitante (art. 6.3). Ahora el art. 11.3 del Reglamento de 2017 amplía esta posibilidad a los funcionarios que designe la autoridad solicitante.
- c) Se ha limitado a 6 meses el plazo máximo para que la autoridad requerida adopte las medidas de ejecución adecuadas para cesar o prohibir la infracción dentro de la UE (art. 12.1 del Reglamento de 2017).

5. MECANISMOS DE INVESTIGACIÓN Y EJECUCIÓN COORDINADOS PARA INFRACCIONES GENERALIZADAS E INFRACCIONES GENERALIZADAS CON DIMENSIÓN EN LA UE

Como antes dijimos, el Reglamento (UE) 2017/2394 ha establecido categorías de infracciones, entre las que se encuentran las cualificadas por su especial relevancia transfronteriza [infracciones generalizadas e infracciones generalizadas con dimensión en

la UE, definidas en el art. 3, núms. 3) y 4)], que permiten instar los nuevos mecanismos de cooperación introducidos por este Reglamento (arts. 15 a 25).

a) Descripción sucinta de los mecanismos de investigación y ejecución coordinada

- A diferencia del mecanismo de asistencia mutua, los mecanismos coordinados de investigación y ejecución están basados en el consenso entre las autoridades competentes [cfr. arts. 15 y 17.1 del Reglamento (UE) 2017/2394]. No obstante, el Reglamento parece presuponer que la participación en estos procedimientos es obligada, porque exime de participar a las autoridades competentes afectadas por la infracción (parece que solo) cuando concurren determinadas circunstancias, previa aportación de “*los documentos justificativos necesarios*”. Estas circunstancias (indicadas en el art. 18) consisten, en sustancia, en que se haya iniciado una investigación penal o un proceso judicial, dictado una sentencia o alcanzado una transacción; se hayan iniciado actuaciones administrativas de ejecución o se haya ordenado ya el cese de la conducta infractora; se ponga de manifiesto, tras una adecuada investigación, que las consecuencias reales o potenciales en su Estado miembro son insignificantes; que la infracción generalizada no se ha dado en su Estado miembro; o, finalmente, que la autoridad competente ya ha aceptado compromisos propuestos por el comerciante responsable para hacer cesar dicha infracción, siempre que no los haya incumplido.
- Se inicia ante la sospecha razonable de que se está cometiendo una infracción generalizada (con o sin dimensión en la UE), caso en que las autoridades competentes afectadas por dicha infracción y la Comisión se informarán mutuamente e informarán a las oficinas de enlace únicas afectadas sin dilación, emitiendo alertas (cfr. arts. 16.1 y 17.1 del Reglamento de 2017).
- El inicio de una acción coordinada corresponde siempre a las autoridades competentes designadas por los Estados afectados por la infracción, pero puede ser promovido por la Comisión (conforme al art. 17.3), si tuviese la sospecha razonable de que se están cometiendo infracciones cualificadas.
- Entre las autoridades competentes afectadas por la infracción habrá de acordarse la designación de una autoridad coordinadora y, a falta de acuerdo, la coordinación será asumida por la Comisión (art. 17.2). También asumirá la Comisión la coordinación de las actuaciones que ella misma haya promovido conforme al art. 17.3. El coordinador tiene las funciones establecidas en el art. 23:

garantizar el flujo de información entre las autoridades concernidas, coordinar y hacer seguimiento de las medidas adoptadas, canalizar el contacto con el comerciante y otras partes interesadas, y coordinar la evaluación, seguimiento, medidas de ejecución y solicitudes de asistencia mutua presentadas.

- Cuando se trate de infracciones generalizadas en el contexto de las Directivas 2014/17/UE y 2014/92/UE, será invitada como observadora la Autoridad Bancaria Europea (art. 23.3).
- Las autoridades competentes coordinarán sus medidas de investigación e inspección, intercambiando las pruebas e información necesaria conforme al mecanismo de asistencia mutua, y adoptarán, si procede, una posición común con respecto a la infracción, que será comunicada al comerciante, a quien se le dará la oportunidad de ser oído y que podrá ser publicada con determinadas condiciones (cfr. arts. 16.2 y 3 y 19).
- Sobre la base de la posición común adoptada, las autoridades competentes podrán invitar al comerciante responsable a proponer compromisos para el cese de la infracción, que también podrá hacerlo por iniciativa propia, compromisos que podrán ser publicados bajo determinadas condiciones, de los que se podrá informar a los consumidores que hayan alegado un perjuicio derivado de la infracción, y sobre los que se hará seguimiento (art. 20).
- El art. 21 dispone que las autoridades competentes afectadas por la infracción coordinarán sus medidas de ejecución (art. 16.2) y, dentro del ámbito de su competencia, tomarán las medidas de ejecución necesarias relativas al cese o prohibición de la infracción, comprendida la imposición de sanciones (como multas o multas coercitivas). Se establece que son especialmente procedentes las medidas de ejecución cuando sean necesarias para el cese efectivo e inmediato de la infracción; cuando sea improbable que la infracción cese mediante los compromisos propuestos por el comerciante, si nada ha propuesto, o si los propuestos son insuficientes para garantizar el cese o, en su caso, resarcir a los consumidores perjudicados; finalmente, cuando los compromisos se incumplan.
- La acción coordinada se cerrará si las autoridades afectadas concluyen que la infracción ha cesado, ha sido prohibida en todos los Estados afectados, o no se cometió realmente (art. 22).

- b) *El inicio de las actuaciones coordinadas entre las autoridades competentes designadas no excluye que cada autoridad nacional ejerza sus competencias de investigación y ejecución de infracciones de consumo*

El consenso entre las autoridades competentes sobre la coordinación de actuaciones de investigación y ejecución de infracciones no impide a cada autoridad local ejercer las competencias de investigación y ejecución que tenga reconocidas en su Derecho interno. Así, el art. 16.4 del Reglamento (UE) 2017/2394 dispone que su regulación “no afectará a la realización de actividades nacionales de investigación y de ejecución por parte de las autoridades competentes respecto a la misma infracción cometida por el mismo comerciante”.

Recordemos, además, que, conforme al art. 5 del Reglamento de 2017 (al que nos hemos referido más arriba), las autoridades competentes designadas para actuar en el marco de esta norma no tienen por qué ser coincidentes con las autoridades que sean competentes en cada Estado miembro (conforme al Derecho interno respectivo) para investigar y ejecutar resoluciones relativas a infracciones de consumo. Además, la oficina de enlace único solo es competente para coordinar las autoridades competentes designadas a los efectos del Reglamento de 2017, pero no tiene competencia para coordinar a cualquier otra autoridad competente en materia de consumo conforme al Derecho interno correspondiente.

En todo caso, qué duda cabe que la actuación coordinada y funcionamiento eficaz de las Administraciones Públicas (recogida, para su ámbito de aplicación, en el art. 5.5 del Reglamento de 2017) es una aspiración que también impregna la actividad puramente interna de las Administraciones competentes españolas en materia de consumo, que se realiza a través de la Conferencia Sectorial de Consumo (cfr. arts. 40 y ss. del TRLGDCU).

- c) *Situaciones de litispendencia y prohibición de bis idem*

Como hemos indicado, en el art. 18 del Reglamento (UE) 2017/2394 se prevé que la autoridad competente pueda negarse a participar en una acción coordinada, entre otras situaciones, cuando ya se ha iniciado una investigación penal o un procedimiento judicial, o se ha adoptado una resolución administrativa que ordene el cese o prohíba la infracción. Lo cierto es que, conforme al Derecho interno español, tales circunstancias son algo más que una mera posibilidad de exención del mecanismo de acción coordinada, pues se trata de hechos que impedirían el inicio o continuación de actuaciones administrativas, tanto internas como coordinadas en el contexto

comunitario, bien por litispendencia [en el caso del art. 18.1 a) del Reglamento de 2017], bien por venir impedidas por la prohibición de bis in ídem [en el caso del art. 18.1 b) del Reglamento].

d) Sanciones tipificadas en el Derecho nacional y no en el Derecho derivado de la UE

Finalmente, cuando las Directivas y reglamentos contemplados en el anexo del Reglamento (UE) 2017/2394 no prevean la imposición de sanciones, las mismas no podrán adoptarse en el curso de los procedimientos de actuación coordinada, pero sí será posible su imposición por las autoridades nacionales respectivas si tales sanciones se encuentran previstas en el Derecho nacional correspondiente (art. 9.5).

6. MECANISMO DE ALERTA DE INFRACCIÓN

Es totalmente nuevo el régimen de alerta establecido en los arts. 26 y 27 del Reglamento (UE) 2017/2394, aplicable a todas las infracciones contempladas en el Reglamento:

- La autoridad competente puede notificar a la Comisión, a las demás autoridades competentes designadas y a las oficinas de enlace únicas cualquier sospecha razonable de que en su territorio se esté produciendo una infracción que pudiera afectar a los intereses de los consumidores en otros Estados miembros. Lo mismo puede hacer la Comisión.
- La autoridad que emite la alerta (sea una autoridad competente o la Comisión) facilitará información sobre la presunta infracción. En particular, si está disponible, la descripción de la conducta infractora, las características del producto o servicio, los nombres de los Estados miembros afectados real o potencialmente, la identidad del comerciante, la base jurídica de posibles acciones en virtud del derecho nacional y las correspondientes disposiciones de los actos jurídicos comunitarios (indicados en el anexo) vulnerados, la descripción de cualquier procedimiento judicial, medidas de cualquier naturaleza adoptadas en relación con la infracción, así como el estado en que se encuentran, y, finalmente, la identidad de las autoridades competentes que inicien un procedimiento judicial o adopten otras medidas.
- Emitida una alerta, se podrá pedir a las autoridades competentes y oficinas de enlace única de otros Estados miembros que comprueben si en su territorio se están produciendo presuntas infracciones similares, o se ha adoptado ya alguna medida de ejecución contra las mismas.



- El nuevo Reglamento permite incluso que la facultad de emitir alertas sea conferida a organismos designados, centros europeos de consumidores, organizaciones y asociaciones de consumidores y de comerciantes con experiencia necesaria. Sin embargo, tales alertas externas no obligan a las autoridades a iniciar ninguna clase de procedimiento, ni a adoptar medidas de respuesta.

7. BARRIDOS COORDINADOS

Aunque se ha utilizado en alguna ocasión⁸, la posibilidad de que las actuaciones coordinadas de comprobación de cumplimiento normativo se efectúen a través de barridos no estaba expresamente contemplada en el Reglamento (CE) 2006/2004. El art. 29 del Reglamento (UE) 2017/2394 regula esta posibilidad, encomendando la coordinación a la Comisión, salvo acuerdo diferente de las autoridades competentes. Se prevé que en tales barridos las autoridades participantes puedan utilizar las facultades de investigación previstas en el art. 9.3 (expuestas más arriba), así como las demás facultades que les confiera el respectivo Derecho nacional. Se prevé la posibilidad de invitar a participar en los barridos a organismos designados, funcionarios de la Comisión y otras personas autorizadas por la Comisión.

⁸ Por ejemplo, en mayo se publicaron los resultados de un barrido de webs de toda la UE relativas a servicios de telefonía, internet, emisiones de audio y video en directo (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3829_en.htm).