

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001»

(1999/C 209/01)

El 7 de diciembre de 1998, de conformidad con el artículo 198 del Tratado CE, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de mayo de 1999 (ponente: Sr. Anderson).

En su 364º Pleno (sesión del 26 de mayo de 1999), el Comité Económico y Social ha aprobado por 88 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En el Plan de acción objeto de examen, la Comisión expone sus intenciones en el ámbito de la política de consumidores para los próximos tres años. Formula tres objetivos principales para que los consumidores puedan desempeñar un papel activo en el mercado europeo.

1.2. El primer objetivo es el que presenta como «una voz más poderosa para los consumidores en toda la Unión Europea». Las asociaciones de consumidores deberán aportar a tal fin una contribución importante y podrán contar con el apoyo de la Comisión.

1.3. El segundo objetivo es «un elevado nivel de salud y seguridad para los consumidores en la Unión Europea». En este contexto será fundamental un planteamiento sistemático de los análisis de riesgos.

1.4. El último objetivo principal de la Comisión es el «pleno respeto de los intereses económicos de los consumidores de la Unión Europea». Se hace hincapié en la actualización de la normativa existente, respetando el equilibrio entre instrumentos jurídicos y de otra índole.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité aprecia el enfoque utilizado para la elaboración de este programa de acción. La Comisión realizó previamente un análisis histórico de la política aplicada hasta la fecha

en materia de consumo. A continuación consultó, entre otros, a los Estados miembros y a las asociaciones de consumidores.

2.1.1. El Comité ha defendido en repetidas ocasiones la conveniencia de realizar una evaluación seria del último programa de acción antes de adoptar un nuevo programa⁽¹⁾. El análisis histórico, sin embargo, no puede considerarse una auténtica evaluación. Aunque se presenta una buena descripción de la evolución de la política de consumidores, habría sido útil también adjuntar una auténtica evaluación del último programa. El programa anterior era muy ambicioso y es importante saber por qué no se alcanzaron algunos objetivos o no se destacaron determinados temas.

2.2. El Tratado de Amsterdam ha ampliado las posibilidades para una política de consumidores eficaz. El punto de partida seguirá siendo un nivel elevado de protección de los consumidores. Además, la política de integración (con la necesidad de tener en cuenta en las demás políticas comunitarias los requisitos en materia de protección de los consumidores) se menciona ahora explícitamente en el artículo 153 del Tratado

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre un marco general de las actividades comunitarias en favor de los consumidores, DO C 235 de 27.7.1998; Dictamen del CES sobre las prioridades de la política de los consumidores (1996-1998), DO C 295 de 7.10.1996.

(antes, artículo 129 A). Asimismo, el hecho de que entretanto, por medio de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, haya entrado en vigor un marco general de las actividades comunitarias en favor de los consumidores constituye una sólida base de actuación futura.

2.3. En términos generales, el Comité opina que la Comisión ha presentado un programa ambicioso sin duda, aunque realista si se compara con los programas anteriores. El Comité observa también con satisfacción que el programa cuenta con el apoyo de toda la Comisión. El programa no desea suscitar expectativas exageradas, sino que procura proporcionar, de forma bastante pragmática, el marco en que se podrá seguir concretando la política de los consumidores de la Unión Europea.

2.4. El Comité suscribe plenamente la utilización del concepto de política de los consumidores. Hasta la fecha se hablaba bastante a menudo de política de protección de los consumidores. En esta expresión se traslucen demasiado un enfoque un tanto protecciónista y que no se corresponde enteramente con la función plena y responsable que el consumidor ejerce en el sistema socioeconómico y el papel activo que puede desempeñar. Ahora bien, esto no significa que no sea necesaria la protección de los intereses del consumidor en diversos ámbitos y en todo tipo de circunstancias. Por mucho que los consumidores se comporten como ciudadanos emancipados, las propias posibilidades de influir son a menudo demasiado reducidas y resulta necesaria la aprobación de normas o la intervención de los poderes públicos. Tiene su razón de ser, pues, la afirmación de que, pese a la evolución de fondo, los objetivos fundamentales de la política de los consumidores y los derechos del propio consumidor se mantienen en gran parte sin cambios.

2.5. En el primer capítulo, la Comisión esboza en particular las transformaciones que experimenta la sociedad y el contexto en el que ha de inscribirse la política de consumidores. El Comité está de acuerdo con esta descripción, pero desea que se haga más hincapié en la perspectiva internacional/mundial. Habida cuenta de la internacionalización, existen muchos problemas que no reclaman ya un planteamiento nacional o meramente comunitario, sino que requieren un enfoque mundial. Debería darse más énfasis a este aspecto.

2.5.1. El Comité pide encarecidamente que los intereses de los consumidores se defiendan con suficiente fuerza en el contexto internacional y que los representantes de los consumidores estén —o se les permita estar— en condiciones de desempeñar en ese nivel el papel que les corresponde. En las relaciones comerciales multilaterales y bilaterales, en particular, es preciso dar plenamente cabida a las preocupaciones de los consumidores en los asuntos relacionados tanto con la seguridad y la salud como con los intereses económicos y jurídicos. El Comité, por lo demás, observa con satisfacción que el diálogo transatlántico de la sociedad civil (siglas en inglés TACD)⁽¹⁾, instaurado en parte por iniciativa del Comité, se ha manifestado desde entonces claramente e insta a la Comisión a que lo siga respaldando.

2.6. En el contexto de la ampliación de la Unión Europea, la Comisión deberá velar por que la política de los consumidores y las disposiciones correspondientes figuren en un lugar adecuado entre los asuntos objeto de examen. Deberá prestarse especial atención y apoyo a las posibilidades con que cuentan los países candidatos para aplicar rápida y concretamente la normativa comunitaria sobre consumo. El apoyo a las asociaciones independientes de consumidores de estos países también es importante.

2.7. La Comisión quiere dar mayor cabida a la autorregulación, es decir, al diálogo entre empresas y asociaciones de consumidores. El Comité examinará más detenidamente este asunto en el punto 3.3. del presente Dictamen. Incluso en tal contexto resulta cuando menos sorprendente leer en el primer párrafo del programa, por ejemplo, que se espera «una nueva madurez por parte de los consumidores y de sus representantes», los cuales «deben comprender las interdependencias entre sus intereses y los de otras partes». El Comité se pregunta en qué se basan estas afirmaciones, máxime si se tiene en cuenta que las asociaciones de consumidores en Europa son conscientes de sus responsabilidades con respecto al medio ambiente y a la sociedad en general.

2.8. La Comisión señala con razón la importancia creciente de los servicios y observa que la oferta, cada vez más compleja, menos homogénea y menos transparente, genera nuevos problemas. El Comité opina asimismo que debe prestarse especial atención a los servicios, especialmente a los servicios de interés general que son objeto de un proceso de liberalización, así como a los servicios financieros complejos.

2.8.1. El Comité reconoce que la liberalización de los servicios de interés general puede ofrecer ventajas importantes para los consumidores, pero considera también que este proceso requiere un marco normativo adecuado y un control activo para evitar efectos indeseados.

2.9. El Comité, por otra parte, toma nota de las transformaciones que suelen considerarse la consecuencia de la denominada «sociedad de la información». El Comité suscribe la afirmación de que existe una necesidad más acuciante de garantizar que el marco normativo vigente siga siendo apropiado, sobre todo en lo que se refiere al comercio electrónico. Naturalmente, deberá preverse suficiente flexibilidad, habida cuenta de los cambios rápidos que pueden producirse. El Comité no desea profundizar aquí en el contenido de este asunto, pero se remite al Dictamen emitido en fecha muy reciente sobre la Directiva relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior.

2.9.1. El comercio electrónico es, por excelencia, un tema en el que se impone un planteamiento internacional. A este respecto, el Comité se remite a lo indicado en el punto 2.5 sobre la presencia adecuada del interés de los consumidores en los foros internacionales⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CES sobre la Asociación económica transatlántica, DO C 407 de 28.12.1998.

⁽²⁾ DO C 169 de 16.6.1999.

3. Una voz más poderosa para los consumidores en la Unión Europea

3.1. El Comité observa con satisfacción que la Comisión concede un papel importante a las asociaciones de consumidores y que reconoce la necesidad del apoyo financiero para que puedan ejercer sus actividades. Es preciso que se apliquen criterios claros para determinar quién puede acogerse a este apoyo. Parecen adecuados los criterios que figuran en el apartado 2.2 del marco general mencionado. Naturalmente, deberá garantizarse en todo momento que las asociaciones de consumidores son independientes y pueden pronunciarse con independencia. Huelga decir que dicha ayuda deberá emplearse de forma eficaz. El Comité considera interesante la idea de conceder una ayuda prioritaria a los proyectos propuestos por agrupaciones de asociaciones. Quizá pueda evitarse así una dispersión excesiva de los recursos.

3.1.1. El Comité se congratula de que la Comisión, en virtud del artículo 13 del marco general, vaya a publicar un informe anual detallado sobre el apoyo financiero concedido a las asociaciones de consumidores y a los proyectos, con el fin de incrementar la transparencia respecto de su actuación. Podrían adjuntarse a este documento justificativo los resultados de los distintos proyectos.

3.2. El Comité es consciente de que, en varios Estados miembros, el apoyo financiero a las asociaciones de consumidores es sumamente limitado, por lo que éstas no consiguen desempeñar debidamente la función social que se espera de ellas. En épocas anteriores, sin embargo, se concedió ayuda a algunos proyectos con una dimensión nacional manifiesta.

3.2.1. Por una parte, el Comité considera comprensible que la Comisión no deseé asumir las responsabilidades de las autoridades nacionales; por otra, los incumplimientos de las autoridades nacionales generan limitaciones que tienen también repercusiones a escala europea (por ejemplo, en materia de normalización). Los Estados miembros deberían ser más conscientes de que una mayor ayuda financiera para las asociaciones de consumidores no constituye ningún lujo.

3.3. La Comisión desea conceder prioridad absoluta al diálogo entre las empresas y los consumidores para alcanzar acuerdos europeos de autorregulación. En la coyuntura actual, con circunstancias que cambian rápidamente, el Comité observa que la normativa no siempre será eficaz y que unas formas más flexibles de reglamentación pueden ofrecer más posibilidades. Además, persiste el interrogante con respecto a las posibilidades de cumplimiento de la legislación y a los costes que pueden ocasionar. Por consiguiente, el Comité desea adoptar una actitud positiva frente al diálogo y la autorregulación.

3.3.1. El Comité, no obstante, desea hacer varias observaciones al respecto. El concepto de autorregulación es bastante heterogéneo. Abarca desde acuerdos bilaterales vinculantes de índole general hasta códigos de conducta de empresas particulares. En los últimos años, varios Estados miembros han registrado buenos resultados en materia de autorregulación. La

concertación directa, a menudo sobre una base voluntaria, entre organizaciones representativas de las empresas y de los consumidores parece sustituir adecuadamente a las disposiciones legales. En este contexto, es importante que los socios se conozcan, que exista una confianza recíproca y que puedan contar con que se cumplirán los acuerdos alcanzados. Asimismo, es importante que los acuerdos incluyan disposiciones tanto sobre la resolución de conflictos como sobre la imposición de sanciones efectivas, por ejemplo por una tercera parte independiente, acordada previamente, en aquellos casos en que uno de los implicados infrinja o incumpla el acuerdo. El contexto social, cultural y jurídico desempeña en estos casos un papel fundamental.

3.3.2. Alcanzar todos estos objetivos a escala europea no resultará fácil. Aparte de que la costumbre de la autorregulación no está arraigada de forma idéntica en los distintos Estados miembros, la Comisión deberá determinar un marco muy preciso antes de que se inicie el diálogo. Los requisitos y los plazos deberán establecerse claramente. Asimismo, conviene establecer claramente desde un principio el procedimiento que deberá aplicarse si las partes interesadas no consiguen alcanzar un acuerdo; en tal caso, ¿deberá presentar la Comisión sus propias medidas? El Comité considera que puede ser necesario disponer de un medio de presión para luchar contra la falta de acuerdos.

3.3.3. El Comité, por otra parte, desea señalar que el diálogo organizado puede representar una carga considerable para las asociaciones de consumidores y las empresas, con lo que supone de recursos financieros y humanos. El Comité invita a la Comisión a que adopte normas financieras adecuadas para las actividades correspondientes a la elaboración y posterior aplicación de los códigos de conducta mencionados.

3.3.4. Por lo demás, el recurso a la autorregulación no puede conducir a la omisión de medidas legislativas en aquellos ámbitos en que son necesarias.

4. Un elevado nivel de salud y seguridad para los consumidores en la Unión Europea

4.1. En los últimos años, varios escándalos relacionados con la alimentación han causado gran conmoción. Subsisten muchas preguntas sobre la seguridad alimentaria y también en lo que se refiere a la aplicación de nuevas técnicas, como en el caso de los organismos modificados genéticamente (OMG). La Comisión considera con razón que no se trata de un asunto meramente comunitario y que conviene definir un enfoque y alcanzar un consenso a escala mundial. Para el Comité es fundamental que el principio de precaución sea la pauta de la posición de la Unión Europea en los foros internacionales, como el de la OMC. Por una parte, cabe preguntarse hasta dónde pueden alcanzar los criterios científicos. Por otra, el principio de precaución no debe ser meramente científico, sino que puede basarse también en criterios sociales.

4.2. Con el fin de afrontar mejor los nuevos desarrollos, se justifica por sí misma una reevaluación de la actual normativa en materia de salud y de seguridad, siempre que no conduzca a una reducción de los niveles de calidad. Hablando en términos más generales, el Comité recomienda que se utilice el concepto de nueva reglamentación, indicando así que se seguirán manteniendo al menos los objetivos y los niveles alcanzados anteriormente.

5. Pleno respeto de los intereses económicos de los consumidores de la Unión Europea

5.1. El Comité toma nota de que la Comisión defiende un mercado interior que respete los intereses de los consumidores en lo que se refiere a los servicios financieros. Asimismo, observa que muchos productos financieros, quizás por sus características, son poco transparentes. Al mismo tiempo, cada vez es mayor la implicación del usuario, sobre todo cuando se trata de adoptar disposiciones y garantías para el futuro, como en el caso de las pensiones y de los seguros (de vida). Si el consumidor medio ya se muestra reacio a cambiar de organismo financiero o de compañía de seguros, por falta de transparencia de la oferta nacional, la disposición será aún menor en un contexto europeo. Además, resulta todo mucho más complicado por los aspectos fiscales.

5.2. En opinión del Comité, no carece de lógica que la Comisión desee adaptar a los métodos y prácticas existentes la normativa vigente en materia de crédito al consumo. No obstante, el Comité considera que esta iniciativa no debe dar lugar a una relajación en las obligaciones de las entidades de crédito. En este contexto, el Comité considera que también debe prestarse atención a la lucha contra el endeudamiento excesivo.

5.3. El Comité observará con interés la forma en que la Comisión desea integrar los intereses económicos de los consumidores en las demás políticas comunitarias. Ya se han formulado sugerencias en repetidas ocasiones para que el

punto de vista del consumidor se tuviese en cuenta sistemáticamente. Así, por ejemplo, cada medida podría ir acompañada de una evaluación del impacto sobre el consumidor. La formulación adoptada para esta integración es, cuando menos, prudente. La frase «el objetivo consistirá en mejorar la comprensión de la naturaleza de los intereses de los consumidores por parte de los responsables políticos» da muestras de gran circunspección.

5.3.1. El Comité concede de antemano a la Comisión el beneficio de la duda en lo que se refiere a la política de integración y espera que el miembro de la Comisión encargado de la política de consumidores recabe permanentemente la atención de sus colegas al respecto.

5.4. Resulta llamativo que el programa sólo mencione someramente la posición de los grupos de consumidores vulnerables. No obstante, es importante tener en cuenta que no todo el mundo dispone ni mucho menos de la autonomía y la seguridad suficientes para elegir por sí mismo y tomar decisiones responsables. Mucha gente no puede hacerlo, o puede hacerlo en menor medida, ya sea por falta de medios, de conocimientos, o por algún tipo de dificultad social o cultural. Estos consumidores vulnerables merecen especial atención. Cabe mencionar, por ejemplo, a los discapacitados, extranjeros, beneficiarios de subsidios, perceptores de ingresos mínimos, y también a los niños. El Comité agradecería que la Comisión reflexionara sobre este asunto para proponer una política específica al respecto.

6. Observaciones finales

6.1. El Comité ha comprobado que la DG XXIV publicó en fecha reciente un informe anual correspondiente al año 1997. El Comité considera acertado que se proceda a la publicación de un informe anual y sugiere a la Comisión que éste incluya sistemáticamente datos sobre el avance conseguido en lo que se refiere a las líneas de actuación mencionadas en este programa.

Bruselas, el 26 de mayo de 1999.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*