

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 — Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz»

COM(2007) 99 final

(2008/C 162/02)

El 13 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 — Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de enero de 2008 (ponente: Sra. DARMANIN).

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera positiva esta estrategia para 2007-2013 y cree que se trata de un avance prometedor en el ámbito de la estrategia de protección de los consumidores. El CESE reconoce que el plan que la Comisión ha elaborado es ambicioso, aunque a veces impreciso, y desea que los objetivos se alcancen dentro del calendario especificado.

1.1.1 No obstante, el CESE estima que un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas recogidas en la estrategia. Hay un desajuste evidente entre la voluntad declarada en la estrategia y los recursos asignados para aplicarla.

1.2 El CESE señala que, aunque la estrategia es positiva y ambiciosa, las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de la política de los consumidores han sido decepcionantes y, por lo tanto, no permiten ser optimistas sobre su éxito. Para alcanzar los ambiciosos objetivos es necesario establecer un programa dinámico a corto plazo.

1.3 El CESE también señala que la legislación tiene un papel fundamental en la protección de los consumidores. Por otra parte, la legislación vigente no es flexible y la existencia de un mercado justo podría ser vital para los consumidores y los proveedores. Cuando el mercado no funciona correctamente, legislar es inevitable. El CESE pide a la Comisión que garantice que cuando la legislación sea necesaria se aplique y se cumpla realmente. Asimismo, pide que no menoscabe de ninguna forma la protección de los consumidores existente en los Estados miembros. Uno de los instrumentos mencionados al respecto es un mejor seguimiento del mercado y, con tal fin, el CESE pide a la Comisión que garantice la realización de estudios de mercado a nivel macro y microeconómico. La legislación debe ir acompañada de un control de su aplicación y de una evaluación permanentes. Además, es esencial que la legislación sea simple e inteli-

gible, dado que la mayor parte de los operadores del mercado interior son PYME.

1.3.1 Es recomendable que el programa de la política de los consumidores no sólo garantice la aplicación y la evaluación de las salvaguardas de los derechos de los consumidores, sino también que facilite la cooperación y coordinación entre las organizaciones empresariales y de protección de los consumidores en los Estados miembros. En última instancia, por encima de la legislación como tal, los derechos de los consumidores están mejor protegidos cuando ambos grupos colaboran para alcanzar un objetivo común.

1.4 La educación de los consumidores y los proveedores de servicios y minoristas es un aspecto fundamental para cumplir y conocer la legislación, pero también es básico para lograr una producción y un consumo responsables y sostenibles.

1.5 El CESE considera esencial abordar los siguientes retos en el período 2007-2013:

- Mayor uso de la tecnología para la promoción justa y el consumo responsable de bienes y servicios — El comercio electrónico es una forma cada vez más utilizada para adquirir bienes y servicios, aunque no hay una protección de los consumidores dentro del marco legislativo actual dado que la evolución del comercio electrónico es más rápida que los aspectos de protección de los consumidores en este ámbito.
- Control de la aplicación de la legislación cuando sea necesario — La legislación de los Estados miembros y el control de su aplicación varían dentro de la UE. Es necesario que los que tienen un menor control alcancen el nivel de los Estados miembros con mejores resultados.
- Vías de recurso para los consumidores de forma individual y colectiva — Los consumidores deberían disponer de vías de recurso eficaces y fáciles en su Estado miembro y fuera de

sus fronteras. Asimismo, deberían armonizarse los mecanismos de recursos colectivos dentro de la UE, de forma que los grupos de consumidores individuales y los empresariales (especialmente las PYME) puedan utilizarlos.

- Protección de los derechos de los consumidores en los mercados internacionales.
- Inclusión de la protección de los consumidores en todas las políticas y la legislación de la UE.
- Supervisión rigurosa en determinados sectores del mercado en los que la protección de los consumidores sea imprescindible.

2. Síntesis de la estrategia de la Comisión

2.1 La estrategia destaca los principales retos que se plantearán durante el próximo período. En esencia, estos retos giran alrededor del hecho de que el mercado de servicios y minorista está evolucionando y creciendo de una forma en la que se transfiere mayor capacitación a los consumidores. Sin embargo, esta mayor capacitación puede generar una mayor separación entre los consumidores con el conocimiento y los medios adecuados y los grupos de consumidores vulnerables. En todo caso, esta capacitación no supone necesariamente que se maximiza el bienestar de los consumidores, por lo que es esencial que no se ponga en peligro la confianza de los consumidores. Otro reto es la capacidad de las empresas, especialmente las PYME, para adaptarse a los avances tecnológicos que provocan un cambio en el modelo de venta de sus productos o servicios y que se basan más en el comercio electrónico y en los servicios adaptados a los consumidores.

2.2 Los objetivos establecidos en la estrategia que deben haberse alcanzado en 2013 son los siguientes:

- Capacitar a los consumidores de la UE, ya que se trata del aspecto esencial para garantizar el bienestar de los consumidores a la vez que se incrementa la competitividad, a partir de una información buena y pertinente, contratos justos y vías de recurso.
- Mejorar el bienestar de los consumidores de la UE en cuanto a precios, oferta, calidad, asequibilidad y seguridad.
- Protección eficaz de los consumidores contra los riesgos graves, especialmente los que no pueden afrontarse directamente de manera individual.

Se considera que estos objetivos son los elementos básicos para el crecimiento económico del mercado interior.

2.3 Estos objetivos se alcanzarán con el establecimiento de un marco jurídico para la asignación de los fondos de la política de los consumidores de la UE, con el fin de garantizar la protección de los consumidores y la aplicación efectiva de la legislación mediante el control, la cooperación la información, la educación y las vías de recurso.

2.4 Por lo tanto, los ámbitos prioritarios establecidos abarcan los siguientes asuntos:

- Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores
- Regular mejor la protección de los consumidores
- Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso
- Informar y educar mejor a los consumidores
- Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE

La estrategia destaca una serie de medidas dentro de cada ámbito prioritario y algunas de ellas se analizan en las observaciones específicas.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la estrategia destinada a los consumidores de 2007 a 2013 y apoya en especial el concepto claramente detallado en la estrategia de que la confianza y la protección de los consumidores son un elemento básico para disponer de un mercado interior sano y próspero. No obstante, debería prestarse atención a los ejemplos acertados dentro de la UE en materia de autorregulación, corregulación y elaboración de códigos de conducta.

3.1.1 Sin embargo, el CESE no reduce la política de los consumidores a la realización del mercado interior; al contrario, como se señaló de manera acertada en el documento de la Comisión sobre un mercado único para la Europa del siglo XXI [COM(2007) 724 final], es el mercado interior el que debe tener como fin satisfacer y estar al servicio de los intereses de los consumidores.

3.1.2 El CESE considera que la Comisión debe orientar su política hacia la transparencia de los mercados y la consolidación del mercado interior, una política de los consumidores que potencie unos mercados eficientes, contribuya al crecimiento económico y al empleo e incremente el bienestar de los consumidores.

3.2 Los retos que determina la Comisión en el mercado interior son problemas reales que deben corregirse y que, de hecho, se reconocen en la estrategia. Sin embargo, estos son retos del mercado y el CESE considera que la Comisión afronta otros dos de distinto orden: conseguir una armonización efectiva de las políticas nacionales y situar el bienestar de los consumidores en el núcleo de la actividad de las distintas Direcciones Generales de la Comisión.

3.3 El CESE considera que esta nueva Comunicación de la Comisión sobre la estrategia para 2007-2013 constituye un avance muy importante y prometedor y está mucho mejor estructurada que la anterior estrategia de salud y protección de los consumidores [COM(2005) 115 final], sobre la que el Comité también emitió un dictamen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO C 88 de 11.4.2006. INT/271 — Ponente: Sr. Pegado Liz.

3.4 El CESE manifiesta su inquietud por las contradicciones que esta propuesta puede provocar con otras medidas ya aprobadas a nivel comunitario. La propuesta debería ser coherente con los objetivos operativos y la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013) ⁽²⁾.

3.5 El Comité desea que los objetivos que ha establecido la Comisión, aunque sean muy ambiciosos y a veces vagos y no muy precisos, se alcancen dentro del calendario especificado y de la manera más coherente posible con las exigencias del mercado interior y de los consumidores.

3.6 Aunque la Comisión ya ha puesto en marcha una serie de iniciativas para realizar los objetivos de esta política, como el Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo, el Comité insta a la Comisión a llevar a cabo una revisión de las directivas concretas con diligencia. De hecho, las Comunicaciones presentadas recientemente sobre la aplicación de la Directiva en materia de contratos a distancia (COM(2006) 514 final) de 21 de septiembre de 2006 y sobre la Directiva sobre las garantías y la responsabilidad directa del productor (COM(2007) 210 final), así como las recientes modificaciones de la Directiva sobre régimen de tiempo compartido, han supuesto una decepción para el CESE dado que estas propuestas no van al fondo de la cuestión para superar los obstáculos que tienen realmente estos servicios. Además, no se atienen a los objetivos establecidos en la estrategia en materia de política de los consumidores.

3.6.1 El CESE espera con interés la propuesta de directiva de la Comisión sobre los derechos contractuales de los consumidores, mencionada en su Programa legislativo y de trabajo para 2008 (COM(2007) 64 final) y, una vez adoptada, dará a conocer su opinión sobre el asunto, especialmente respecto del cumplimiento de los principios expuestos en el proceso de simplificación del Derecho comunitario.

3.7 El CESE está dispuesto a apoyar, en determinadas condiciones y con fines muy específicos, la plena armonización de la legislación en materia de consumo si el objetivo principal es la realización del mercado interior. Sin embargo, este enfoque no debería acarrear un debilitamiento de los derechos que tienen los consumidores, sino que debería consolidarlos en los distintos Estados miembros, con el fin de fomentar nuevas compras transfronterizas que ofrezcan una situación ventajosa tanto para los consumidores como para el mercado de servicios y minorista. Asimismo, este enfoque no sólo debería aplicarse al nivel en que cada Estado miembro vela por establecer un grado adecuado de protección de los consumidores, sino también al nivel comunitario, donde se realizan esfuerzos para lograr una verdadera integración del mercado.

3.8 El CESE acoge con satisfacción las medidas enumeradas en los ámbitos prioritarios de la estrategia en materia de política de los consumidores. De hecho, el Comité espera con interés la aplicación de estas medidas. El CESE considera que los recursos (tanto financieros como humanos) de la DG Protección de los Consumidores son limitados. Ello hace que el trabajo de la DG

para alcanzar su objetivo sea todavía más arduo. Asimismo, un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas.

3.8.1 Asimismo, la experiencia adquirida con el programa anterior indica que muchos aspectos del mismo no pudieron ponerse en práctica por falta de personal. Además, el presupuesto asignado con carácter anual era superior al presupuesto asignado al período actual, que tiene objetivos menos ambiciosos.

4. Observaciones específicas

4.1 Mejor seguimiento de los mercados. El CESE reconoce que es necesario mejorar el conocimiento del mercado y, por lo tanto, apoya las medidas propuestas en esta prioridad. No obstante, el CESE insta enérgicamente a la Comisión a hallar formas innovadoras para determinar con exactitud las experiencias y opiniones de los consumidores. Además, la Comisión podría poner en práctica un enfoque de amplio alcance para estudiar las experiencias de los consumidores en los Estados miembros por medio de un análisis de casos reales y de su posterior solución. Asimismo, el Comité defiende que la recogida de datos sobre el mercado no debería implicar para cada empresa, especialmente las PYME, la realización de nuevas tareas gravosas.

4.2 Regular mejor la protección de los consumidores. Las iniciativas emprendidas en este ámbito prioritario deberían considerar plenamente las repercusiones del comercio electrónico y del mundo digital en los derechos del consumidor y, por lo tanto, establecer de forma clara las obligaciones y derechos en el entorno digital. Además, deberían elaborarse medidas para evitar que algunos grupos de consumidores no puedan utilizar determinados servicios debido a la brecha digital, dado que ello sólo daría lugar a una nueva categoría vulnerable de consumidores.

4.3 Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso. Sin duda, es necesario mejorar el control de la aplicación para garantizar que se alcanzan de hecho los objetivos de esta política, para lo que resulta indispensable una mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión. El CESE considera satisfactorias y apoya las medidas sobre los recursos colectivos que propone la Comisión. Esta forma de recurso garantiza que se tratarán los problemas que los consumidores no pueden resolver por su cuenta.

4.4 Informar y educar mejor a los consumidores. El CESE defiende sin ambages que la educación y la información son indisolubles de la protección de los consumidores. La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC) ha supuesto un gran avance en la información a los consumidores. Sin embargo, el CESE considera que la Comisión también debería hallar medios más innovadores y creativos para comunicar realmente con los consumidores en general, y mediante un lenguaje que atraiga a la opinión pública.

⁽²⁾ Decisión nº 1926/2006/CE de 18 de diciembre de 2006 — DO L 404 de 30.12.2006, p. 39.

4.5 Consumo responsable y sostenible. Aunque debe aspirarse a contar con consumidores bien informados, también es importante destacar que el consumo se realice de modo responsable. Dado que la estrategia especifica que no debe haber margen para proveedores de servicios y minoristas «desahonestos», también debe afirmarse que las empresas y los comerciantes esperan que los consumidores adopten unos modelos de consumo responsables. Además, el consumo sostenible debería convertirse en un ámbito importante del mercado interior y tanto los proveedores de servicios y minoristas como los consumidores deberían conocer mejor en qué consiste el consumo sostenible y ponerlo en práctica.

4.6 Los aspectos de la protección de los consumidores deben integrarse en todas las políticas y reglamentaciones de la UE. A este respecto, las medidas que propone la Comisión, como la designación de funcionarios de enlace con los consumidores en las DG, son positivas y deben contribuir de forma eficaz a alcanzar esta prioridad. El CESE coincide con los que piensan que cada DG debería informar con carácter anual sobre la manera en que ha integrado la política de los consumidores en su ámbito concreto. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la inclusión del apartado 2 del artículo 153 en las disposiciones generales del proyecto de Tratado de Reforma (nuevo artículo 12).

4.7 Proteger mejor a los consumidores de la UE en los mercados internacionales. Es necesario que los consumidores también estén protegidos en los mercados internacionales. Esta protección no sólo debería referirse a la seguridad de los productos, que es un ámbito cada vez más importante para los consumidores de la UE, sino también a la protección respecto de los servicios o productos vendidos por medio del comercio electrónico que plantean problemas a los consumidores.

4.8 En la estrategia se indica que el objetivo de la Comisión es asegurarse de que la política en materia de servicios de interés general (SIG) vaya acompañada de las medidas adecuadas para los consumidores. El Comité espera que la Comisión comparta su punto de vista sobre los SIG y el servicio universal expuesto en diversos dictámenes, en consonancia con el nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general del Tratado de Lisboa.

4.9 Cooperación entre las organizaciones empresariales y de protección de los consumidores. Por encima del ámbito de la legislación y del control de su aplicación, la cooperación entre ambos grupos aportará realmente la protección de los consumidores. Deben realizarse esfuerzos para facilitar esta cooperación. Los ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros que adoptan este enfoque y también tienen códigos de conducta al respecto deberían utilizarse en toda la UE.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
