

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor»

COM(2007) 210 final

(2008/C 162/04)

El 24 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor»

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

En su 442º Pleno de los días 13 y 14 de febrero de 2008 (sesión del 13 de febrero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El control de la transposición de la Directiva 1999/44/CE en los ordenamientos jurídicos nacionales llevado a cabo por la Comisión ha mostrado divergencias significativas entre los Estados miembros. Algunas son imputables a vacíos normativos en su texto, mientras que otras pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. En la actualidad, no está claro en qué medida dichas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores. El CESE recomienda a la Comisión que examine urgentemente las consecuencias tanto para el mercado interior como para la confianza de los consumidores ⁽¹⁾.

1.2 Como consecuencia de todo lo anterior, el CESE insta a la Comisión a que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros que todavía no han aplicado correctamente la Directiva 1999/44/CE.

1.3 El Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario en materia de consumo saca a la luz toda una serie de cuestiones transversales. Con ocasión de esta revisión, la Comisión ha hecho patentes algunos problemas relacionados con la aplicación de la Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo, en particular en lo que se refiere a la cuestión de la responsabilidad directa del productor (RDP).

1.4 El CESE considera que dicha Directiva también presenta lagunas en lo relativo a la regulación de las garantías de los

fabricantes y minoristas, como en el caso de los requisitos de conformidad establecidos en su artículo 2.

1.5 No se dispone de pruebas suficientes que justifiquen la modificación de la Directiva 1999/44/CE de manera aislada, independientemente de la introducción de la RDP. El Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo ⁽²⁾ abrió una consulta pública sobre ésta y otras cuestiones, que la Comisión Europea sacó a relucir durante la revisión de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores (es decir, las ocho directivas en la materia ⁽³⁾). Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión examine si procede introducir la responsabilidad directa del productor en un posible desarrollo legislativo del Libro Verde (por ejemplo, una directiva «horizontal»), una opción respaldada por asociaciones como

⁽²⁾ COM(2006) 744 final (denominado en lo sucesivo «el Libro Verde»).

⁽³⁾ 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 (DO L 372 de 31.12.1985, p. 31).

Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59).

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

Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994, p. 83).

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 (DO L 144 de 4.6.1997, p. 19).

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

Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998, p. 51).

Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999, p. 12).

⁽¹⁾ La Universidad de Bielefeld (Alemania) ha elaborado un análisis comparativo de las diferentes normativas nacionales, incluidas las eventuales barreras al comercio o las distorsiones de la competencia que puedan resultar de las ocho directivas enumeradas en la nota 3 (este estudio comparativo puede consultarse en http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/comp_analysis_en.pdf).

UGAL ⁽⁴⁾ Y BEUC. No obstante, el CESE subraya que, como ha pedido Eurocommerce, los resultados de esta iniciativa no deberían suponer ninguna carga indebida para las empresas.

1.6 El CESE considera que, antes de que la Comisión introduzca una directiva horizontal, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto.

1.6.1. Esto se aplica, por ejemplo, a la cuestión del ámbito de la Directiva. El CESE está de acuerdo en que la Directiva debería aplicarse a tipos de contrato adicionales en el marco de los cuales se suministren bienes a los consumidores (por ejemplo, alquiler de coches) o se les presten servicios de contenido digital (por ejemplo, música en línea). Es el caso también de los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores asisten personalmente a la venta. Otras cuestiones como la definición de «entrega», la transmisión del riesgo, el concepto y la duración de los plazos de conformidad de los bienes, la garantía aplicada a los defectos recurrentes, el sistema de la carga de la prueba e incluso algunas formas de saneamiento deberían considerarse como elementos de un instrumento horizontal en el marco de un enfoque mixto para la revisión del acervo en materia de consumo, y el debate sobre los detalles debería tener lugar cuando se presente para consulta y debate público una propuesta para la creación de un instrumento de este tipo.

1.7 Las partes interesadas y los Estados miembros tienen opiniones discrepantes en cuanto a la incidencia de la RDP en el nivel de protección de los consumidores y el mercado interior. La mayoría de los Estados miembros y un cierto número de partes interesadas consideran que la RDP tiene por efecto potencial mejorar la protección de los consumidores. Algunos consideran que el productor está mejor situado que el vendedor para poner los bienes en conformidad con el contrato. Otros opinan que la RDP no sólo no mejorará la protección de los consumidores, sino que generará inseguridad jurídica y un aumento importante de la carga de trabajo de las empresas. El CESE cree que se necesita más información sobre estos puntos ⁽⁵⁾.

2. Introducción

2.1 El 24 de abril de 2007, la Comisión Europea aprobó la Comunicación relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo («Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo»), incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor como establece su artículo 12.

2.2 El 8 de febrero de 2007, la Comisión Europea aprobó su Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo. La Directiva 1999/44/CE es una de las ocho directivas relativas a la protección del consumidor enumeradas en el anexo II al Libro Verde.

⁽⁴⁾ UGAL: *Union des groupements de détaillants indépendants de l'Europe* (Unión de cooperativas minoristas independientes de Europa).

⁽⁵⁾ Véase la nota 1.

2.2.1 En el anexo I al Libro Verde se formulan una serie de preguntas sobre las normas específicas aplicables a las ventas de los bienes de consumo. El objetivo del presente Dictamen es orientar a la Comisión en respuesta a su Comunicación (COM (2007) 210 final) «sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor». En el Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007, el CESE aprobó su Dictamen sobre el Libro Verde ⁽⁶⁾ y decidió no emitir entonces ningún dictamen sobre las cuestiones más específicas, es decir, las cuestiones planteadas por la Comisión en relación con la Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo, que quedarán cubiertas por la propuesta de Directiva marco de la Comisión sobre los derechos contractuales de los consumidores.

2.2.2 En su Libro Verde, la Comisión somete a consulta pública una serie de cuestiones transversales, en particular en relación con las lagunas y deficiencias normativas que la Comisión ha detectado durante la revisión del acervo en materia de consumo, incluidas las que derivan de la propia Directiva 1999/44.

2.3 Todos los Estados miembros han incorporado la Directiva en sus ordenamientos jurídicos nacionales ⁽⁷⁾, y el objetivo de la Comunicación es examinar cómo la han aplicado. La Comunicación se inscribe en el proceso de **revisión del acervo en materia de consumo**, que es acorde con los objetivos de mejora de la reglamentación perseguidos por la Comisión, el Parlamento Europeo y el CESE en lo relativo a la simplificación del marco regulador.

2.4 El objetivo de la Directiva es armonizar las partes de la legislación sobre los contratos de compraventa en el ámbito del consumo que se refieren a las garantías jurídicas y, en menor medida, a las garantías comerciales.

2.5 Todos los Estados miembros quedaban obligados a incorporar la Directiva en sus ordenamientos jurídicos nacionales antes del 1 de enero de 2002, al tiempo que se les permitía adoptar disposiciones más exigentes a favor del consumidor.

2.6 La Comisión advierte sobre las deficiencias en la aplicación de la Directiva por parte de algunos Estados miembros.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo trata de la aplicación en los Estados miembros de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo («Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo»), y examina si procede introducir a nivel comunitario la responsabilidad directa del productor, como establece el artículo 12 de la Directiva.

⁽⁶⁾ CESE 984/2007, ponente: Sr. Adams, DO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁷⁾ DOL 171 de 7.7.1999, p. 12.

3.2 La Comunicación de la Comisión destaca las dificultades de algunos Estados miembros a la hora de aplicar la Directiva. Los problemas se deben, en particular, a divergencias en las definiciones de «consumidor» y «vendedor», que no coinciden con las de otros actos comunitarios.

3.3 En la misma línea, la definición «bien de consumo» que figura en el artículo 1, apartado 2, letra b) de la Directiva determina su ámbito. Los Estados miembros han transpuesto esta definición de diferentes maneras. En algunos Estados miembros, las leyes pertinentes se aplican también a los bienes inmuebles, en los casos de ventas al consumo.

3.4 Algunos Estados miembros excluyen «los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores puedan asistir personalmente a la venta». Algunos han hecho uso de esta opción, mientras que otros han preferido limitar la responsabilidad del vendedor en estos casos.

3.5 Todos los Estados miembros han adoptado leyes a nivel nacional para transponer las disposiciones de la Directiva. Su artículo 12 establece que la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo (en un plazo determinado) un informe sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros, teniendo especialmente en cuenta, entre otras cosas, la posibilidad de introducir la responsabilidad directa del productor y, si procede, incluir propuestas. Con esta Comunicación esta obligación queda satisfecha.

3.6 La Parte I de la Comunicación ofrece un balance de la aplicación de la «Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo» en los Estados Miembros, y la Parte II examina si procede introducir la responsabilidad directa del productor para con el consumidor en la legislación de la UE.

3.7 La transposición de la Directiva ha planteado una serie de problemas, imputables muchos de ellos a vacíos normativos en su texto, mientras que otros pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. Los controles de la Comisión han puesto de manifiesto profundas divergencias entre las legislaciones nacionales como consecuencia del uso de la cláusula mínima y de las diferentes opciones reguladoras que ofrece la Directiva. No obstante, hoy por hoy no está claro en qué medida estas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores.

3.7.1 El Libro Verde sometió a consulta pública una serie de cuestiones transversales en relación con los vacíos y las deficiencias normativas que la Comisión había detectado durante la revisión del acervo en materia de consumo, incluidos los relativos a la aplicación de la propia Directiva. Por este motivo, la Comisión ha decidido no presentar ninguna propuesta relacionada con la Directiva en esta fase.

3.7.2 Por lo que se refiere a la cuestión de la RDP, la Comisión concluye que no se dispone de pruebas suficientes para determinar si la falta de reglas de la UE tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores en el mercado interior. Esta cuestión está siendo examinada en mayor detalle en el contexto del Libro Verde.

3.8 Entre las conclusiones de su Dictamen acerca del Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo ⁽⁸⁾, el CESE expresa sus dudas de que el planteamiento expuesto permita lograr un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores en toda la UE. En efecto, es indispensable que la revisión del acervo en materia de consumo se base en una auténtica legitimación democrática, así como en un fundamento jurídico y conceptual realmente claro. El CESE hace hincapié en la deficiente regulación del entorno digital. Cualquier propuesta de establecimiento de normas armonizadas en este ámbito debería acompañarse de la correspondiente evaluación de impacto, así como de la simplificación y aclaración de las normas en vigor. Se debería dar prioridad a mejorar las medidas de aplicación de las normas, así como a reforzar o, en su caso, instaurar procedimientos sencillos y claros de compensación. La armonización a escala comunitaria de la legislación en vigor en materia de consumo debe tener como principio rector la consecución del nivel de protección de los consumidores más conveniente y elevado alcanzado en los distintos Estados miembros.

4. Problemas de transposición

4.1 El control de la transposición de la Directiva 1999/44/CE en los ordenamientos jurídicos nacionales llevado a cabo por la Comisión ha mostrado divergencias significativas entre los Estados miembros. Algunas son imputables a vacíos normativos en su texto, mientras que otras pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. En la actualidad, no está claro en qué medida dichas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores. El CESE recomienda a la Comisión que examine urgentemente las consecuencias tanto para el mercado interior como para la confianza de los consumidores, y que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros afectados ⁽⁹⁾.

5. Responsabilidad directa del productor (RDP)

5.1 Algunos Estados miembros han introducido diferentes formas de responsabilidad directa del productor cuyas condiciones y modalidades varían de manera considerable. La Directiva de 1999 establece que la Comisión examinará si procede introducir la responsabilidad directa del productor y, si es así, presentará una propuesta en ese sentido. De los diecisiete Estados miembros que respondieron al cuestionario de la Comisión, siete han introducido diversas formas de RDP, aunque las condiciones que hay que cumplir para presentar directamente una reclamación contra los productores varían considerablemente. Además, tanto ciertos Estados miembros como algunas partes interesadas refutan con firmeza el concepto, y los hay que sugieren que es demasiado pronto para evaluar cómo influye en la necesidad de modificar la Directiva 1999/44/CE de manera aislada ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ CESE 984/2007, DO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁹⁾ Véase la nota 1.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 3.

5.2 Las partes interesadas y los Estados miembros tienen opiniones discrepantes en cuanto a la incidencia de la RDP en el nivel de protección de los consumidores y el mercado interior. La mayoría de los Estados miembros y un cierto número de partes interesadas consideran que la RDP tiene por efecto potencial mejorar la protección de los consumidores. No obstante, hay cierto desacuerdo entre los Estados miembros, ya que algunos consideran que el productor está mejor situado que el vendedor para poner los bienes en conformidad con el contrato. Otros opinan que la RDP no sólo no mejorará la protección de los consumidores, sino que generará inseguridad jurídica. El CESE considera que se necesita más información sobre estos puntos.

5.3 Una serie de partes interesadas y algunos Estados miembros consideran que la RDP provocaría un aumento considerable de la carga de trabajo de las empresas, ya que los productores tendrían que poner a punto sistemas para tratar las reclamaciones y adoptar disposiciones financieras como consecuencia de los riesgos asociados a esta responsabilidad. Sin embargo, no hay unanimidad en este punto, ya que otros Estados miembros y partes interesadas no están de acuerdo.

5.4 La existencia de regímenes de RDP dispares plantea un problema potencial para el mercado interior. En la fase actual, la Comisión no está en condiciones de extraer conclusiones definitivas al respecto. No se dispone de pruebas suficientes para

determinar si la falta de normas de la UE en materia de responsabilidad directa del productor tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores en el mercado interior.

5.5 La cuestión de hacer obligatoria la RDP en todos los Estados miembros dista mucho de estar resuelta. La RDP introduciría una cadena de responsabilidades extendida en comparación con las reclamaciones dirigidas al vendedor. El planteamiento depende del producto o servicio de que se trate. La venta transfronteriza de artículos de precio elevado, como los automóviles, implica directamente al fabricante. Sin embargo, gracias a la normativa comunitaria, los agentes de ventas y distribuidores de automóviles deben respetar la garantía del fabricante, independientemente del lugar de adquisición del vehículo. En el caso de la compra transfronteriza de vinos y bebidas alcohólicas, que constituye una parte cada vez importante de las transacciones del mercado interior, resulta difícil aplicar la responsabilidad tanto al vendedor como al «fabricante», a no ser que el comprador realice visitas frecuentes al Estado miembro donde fue adquirida la mercancía. Para los productos de consumo en general la introducción de una RDP podría aumentar considerablemente la protección del consumidor y la confianza de éste en el mercado único.

5.6 La cuestión de la RDP requiere un examen mucho más detallado, que incluya una evaluación de impacto pormenorizada.

Bruselas, 13 de febrero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
