

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 383/02)

Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

El 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de junio de 2015.

En su 509º pleno de los días 1 y 2 de julio de 2015 (sesión del 2 de julio de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 17 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La comunicación comercial es un instrumento importante para que las empresas puedan difundir sus productos y servicios de una forma transparente, garantizando un funcionamiento eficaz del mercado interior con un elevado nivel de protección de los consumidores. No obstante, existen determinados mensajes que no son veraces o incorporan contenidos inexactos utilizando alegaciones medioambientales, sociales o éticas y saludables que perjudican a las empresas que cumplen toda la normativa y a los consumidores.

1.2. La eficacia medioambiental y social de los productos y servicios se mide y comunica actualmente recurriendo a distintos canales y formatos en el marco de las diferentes iniciativas, con varios formatos y con arreglo a diversas metodologías de evaluación. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera importante que la Comisión proponga métodos europeos para evaluar y comunicar el impacto ambiental global de los productos y servicios. Igualmente, se debería elaborar un inventario de etiquetas oficiales, especificando su significado y las entidades acreditadas para su otorgamiento, validez y contraste. En todo caso, los consumidores tienen derecho a disponer de una información clara y precisa sobre el origen de los productos.

1.3. El CESE espera que la Comisión revise como prolongación de la Directiva 2005/29/CE las Directrices para facilitar el acceso por parte de consumidores y empresas a una información fiable y transparente, que clarifique la aplicación de las alegaciones medioambientales, éticas y de salud en la comunicación comercial.

1.4. En el ámbito de la cooperación administrativa, la administración de consumo debería realizar, a nivel de cada Estado miembro, un «barrido» sobre las alegaciones medioambientales, sociales, éticas y de salud, para poder evaluar mediante datos concretos la situación existente.

1.5. Debe establecerse un marco jurídico coherente, completo y consistente, a nivel de la UE, para regular la comunicación comercial en línea, en el que se respete el derecho a la intimidad personal y la protección de otros objetivos de interés público.

1.6. La Comisión Europea y los Estados miembros, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían fomentar sus actuaciones de vigilancia, control y sanción en relación con los sistemas de autorregulación y corregulación existentes en ese ámbito, en los que se incluyen alegaciones medioambientales, sociales y de salud, en particular, garantizando que los organismos de autorregulación publicitaria nacionales y europeos cumplan los estándares establecidos en las disposiciones y recomendaciones comunitarias y, en especial, con el objeto de obtener un nivel elevado de protección del consumidor. Se debería también informar a las organizaciones de consumidores de la elaboración de códigos de conducta para asociarlas a su redacción.

2. Introducción

2.1. En la Unión Europea, existe un elevado número de empresas que ofrecen al consumidor información completa, veraz y transparente sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a disposición en el mercado. No obstante, mediante la utilización inadecuada de alegaciones medioambientales, sociales y de salud, se está perjudicando a las empresas que cumplen la normativa y a los consumidores que adquieren los bienes y servicios.

2.2. El derecho a la información posibilita el funcionamiento de un mercado interior más transparente y contrarresta las evidentes asimetrías en la relación entre proveedores y consumidores.

2.3. El consumidor tiene derecho a obtener información, completa, veraz y transparente sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a disposición en el mercado.

2.4. En consecuencia, la información es un factor determinante en la toma de decisiones de compra de los consumidores y usuarios, tanto a la hora de adquirir un producto de forma preferente y selectiva como de rechazar aquellos otros que no ofrecen la misma satisfacción para sus necesidades y deseos. A su vez, el desarrollo tecnológico permite, cada vez más, a las empresas atender de forma singularizada las demandas de los distintos segmentos de consumidores, en un proceso de fidelización a través de la personalización de los productos, como se explicita en el marketing *one to one*.

2.5. En un modelo de economía social de mercado, como el establecido en el Tratado, la Unión no cuenta con un marco jurídico íntegro para las comunicaciones comerciales, pues está incompleto y es inútilmente complejo, inconsistente y, a veces, incoherente, al basarse, principalmente, en:

- la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ sobre prácticas comerciales desleales que abarca únicamente las relaciones entre consumidores y empresas. Esta Directiva se entiende sin perjuicio de las normas relativas a salud de la UE y los Estados miembros y, en lo que respecta a los servicios financieros, los Estados miembros pueden imponer requisitos más exigentes o más restrictivos que los previstos en la Directiva;
- la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ sobre publicidad engañosa y comparativa que resulta de aplicación a las relaciones entre empresas;
- la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), por la que se modificó la Directiva usualmente conocida como «Televisión sin fronteras»;
- en el sector alimentario, está el Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ relativo a las declaraciones nutricionales o propiedades saludables en los alimentos. Igualmente en relación con otros sectores dentro del ámbito de la salud como son los cosméticos y los productos de cuidado personal, en los que la Comisión ya está trabajando;
- la Comunicación sobre Responsabilidad Corporativa ⁽⁵⁾ o, la más reciente Comunicación sobre una Estrategia Europea del Mercado Único Digital ⁽⁶⁾.

2.6. La Comisión ha publicado diversas comunicaciones y entablado un debate público y, entre otros temas, está trabajando sobre la denominada «huella ecológica» de los productos para poder garantizar una información sólida y precisa sobre el impacto medioambiental de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida.

2.7. Aunque el consumidor tiene más posibilidades de acceso a la información, debido a la evolución tecnológica, la regulación de la comunicación comercial en línea a nivel de la Unión está actualmente dispersa en diversos textos (directivas sobre el comercio electrónico, la protección consumidores, la protección de la intimidad en las comunicaciones comerciales, la prácticas comerciales desleales, etc.). El CESE considera que en el futuro deberá presentarse una propuesta como prolongación de la estrategia aprobada. No obstante, de forma inmediata debería abordarse una consolidación que incluya en un único texto refundido la normativa vigente y evite las contradicciones en los mensajes que utilicen este canal.

⁽¹⁾ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

⁽²⁾ DO L 376 de 27.12.2006, p. 21.

⁽³⁾ DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

⁽⁴⁾ DO L 404 de 30.12.2006, p. 9.

⁽⁵⁾ COM(2002) 347 final.

⁽⁶⁾ COM(2015) 192 final.

2.8. Por otra parte, ya se ha establecido un marco de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, en el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, que debería profundizar en estos ámbitos, para evaluar las eventuales infracciones.

2.9. Respecto a las vías de recurso existentes, estas son muy variadas dependiendo de los Estados miembros, pues, mientras unos interponen directamente ante los tribunales recursos eficaces para el cumplimiento de las normas, en otros Estados se han desarrollado diversas iniciativas de autorregulación y corregulación publicitaria, a través de códigos de conducta y del establecimiento de organismos extrajudiciales de resolución de controversias en este ámbito, que complementan la legislación y los mecanismos de control de cumplimiento administrativos y judiciales vigentes.

2.10. Hay otras variables que aportan mayor complejidad al problema en cuestión, tales como:

- la opción de un etiquetado facultativo,
- la huella de las políticas de responsabilidad social corporativa,
- una mayor demanda selectiva de los consumidores de productos que reúnan determinadas características de forma especial o específica en respuesta a una inquietud particular,
- la frecuente insuficiencia de mecanismos de control efectivos, y
- las dificultades de discriminar y contrastar la información por parte de los consumidores.

2.11. Finalmente, algunas técnicas promocionales —como el *branded content*, marketing emocional y el *storytelling*, la colocación del producto (*product placement*) o las aplicaciones del denominado neuromarketing—, al tiempo que ayudan a los oferentes a conseguir más eficazmente sus objetivos comerciales, dificultan la toma racional de decisiones por parte de los ciudadanos en relación con sus decisiones de compra, usos y consumo, basada en una evaluación real de los beneficios de los bienes y servicios y su adecuación en precio. Entre otras cosas, porque en muchos casos eliminan la diferenciación tradicional entre contenidos publicitarios y no publicitarios, escamoteando a los receptores del mensaje su derecho a conocer la naturaleza e intencionalidad comercial que pueda haber tras un mensaje aparentemente informativo, por lo que pueden conducir a error, sobre todo a los consumidores más vulnerables, como los jóvenes, los mayores, los disminuidos y los discapacitados.

2.12. En definitiva, el CESE es favorable a la existencia de productos o servicios de mayor calidad, que han sido fabricados de manera ética o que se distinguen por su mayor utilidad medioambiental o social, y a la existencia de las alegaciones medioambientales, sociales y de salud, versando este Dictamen sobre las alegaciones y comunicaciones comerciales que son falsas, inexactas o conllevan a confusión.

3. Observaciones generales

3.1. La incidencia de comunicaciones comerciales basadas en alegaciones inciertas, inexactas o de difícil contrastación, y que inducen al error y a la confusión, resulta diversa y de intensidad variable, pero todas ellas ocasionan importantes perjuicios a los consumidores, a las empresas que cumplen la normativa y por extensión, a la práctica de un mercado de bienes y servicios ético y transparente.

3.2. Entre otras se pueden citar las siguientes consecuencias:

- desvirtuación de la oferta en relación con la repercusión en los precios de las alegaciones referidas,
- creación de mercados no transparentes con marcada asimetría entre oferta y demanda,
- limitación del poder de compra del consumidor al mermar su capacidad de tomar decisiones informadas, por no disponer de una información veraz que le permita contrastar sus necesidades y deseos con las características de lo ofertado,
- efecto disuasorio y de frustración sobre aquellos consumidores comprometidos con factores de responsabilidad en sus decisiones (ambientales, sociales, de propiedades saludables) cuando la información recibida se revela engañosa, errónea o inverificable,

- fomento de conductas *free riders* que dificultan la implantación y extensión del consumo responsable, por parte de oferentes que se benefician del creciente interés de los consumidores por estos factores, pero sin estar dispuestos a destinar los recursos requeridos, lo que además supone un perjuicio a aquellas empresas que sí actúan de forma correcta,
- pérdida de confianza del consumidor en el mercado y en el control que ejercen las administraciones públicas al respecto.

3.3. La información debe corresponder a las necesidades reales y a las expectativas de los consumidores, por lo que su adecuación debe evaluarse en función de la finalidad, del contenido, de la presentación, del contexto y de la identificación del mensaje publicitario, cuyos parámetros fundamentales son los siguientes: fiabilidad, actualidad, imparcialidad, exactitud, pertinencia, carácter sucinto, comprensibilidad, claridad, legibilidad y fácil acceso. El CESE propone que en las etiquetas de los productos conste el origen de los mismos porque esa información eleva el nivel de protección y evita que los consumidores se vean inducidos a error y confusión, por lo que constituye un instrumento que facilita su elección.

4. Alegaciones de contenido medioambiental

4.1. Las alegaciones de contenido medioambiental se centran fundamentalmente en el impacto en el entorno que genera la composición de los productos o su utilización, frecuentemente relacionado con el cambio climático y las emisiones contaminantes. Pero también se puede extender a otros términos como el uso racional de recursos naturales, la deforestación, la diversidad de especies, o la eficiencia energética. En definitiva, con la huella ambiental de la actividad de empresas y el consumo de productos en nuestro entorno medioambiental.

4.2. Cuando el uso de estas alegaciones es puramente formal o aparente pero no afecta a la realidad del producto o de su elaboración, se produce un fenómeno conocido como *greenwashing* y puede definirse como «la ampliación selectiva de información ambientalmente positiva a través de la publicidad, que causa una imagen distorsionada de la realidad en la mente del consumidor, en la que estos aspectos “ecológicos” se encuentran sobre-representados». La Comisión, también lo define en su guía de aplicación de la Directiva 2005/29/CE⁽⁷⁾.

4.3. Desde el punto de vista medioambiental, la información sobre los impactos (negativos o positivos) de una marca, genera en la mente del consumidor una imagen de la misma. A la vez, esta imagen influye en aspectos como la decisión de compra o la opinión política. Mediante el castigo de comportamientos «malos» y el premio de los «buenos», materializado en las decisiones de compra, el sistema se encuentra en un cierto equilibrio dinámico.

4.4. Las técnicas de *greenwashing* más utilizadas son las siguientes:

- apariencia verde de un proceso contaminante. Una afirmación que sugiere que un producto es «verde» basado en un conjunto limitado de atributos sin prestar atención a otras cuestiones ambientales importantes. El producto final puede ser muy verde pero el proceso que lo origina es muy contaminante. También se pueden incluir malas prácticas en la cadena de suministro vinculadas a condiciones laborales poco saludables y con productos dañinos,
- ausencia de pruebas. Una declaración ambiental que no puede ser corroborada con la información de soporte de fácil acceso o por una certificación fiable de terceros,
- vaguedad: un reclamo que está tan pobremente definido que su significado real es probable que sea mal interpretado por el consumidor,
- etiquetas «falsas» o premios que en realidad no lo son.

4.5. Se deben utilizar criterios que permitan una justa información al consumidor y proscribir una utilización abusiva del argumento ecológico en las comunicaciones comerciales.

4.6. La introducción de métodos europeos armonizados, tales como la denominada «huella ambiental», para poder implantar la trazabilidad ambiental de los productos y organizaciones, puede ser una medida clarificadora para el funcionamiento del mercado. Es conveniente que estos métodos se basen en las normas internacionales ampliamente utilizadas, entre otras, el Estándar Internacional ISO 14201, sobre alegaciones medioambientales auto-declaradas o la del Código de la Cámara Internacional de Comercio.

⁽⁷⁾ SEC(2009) 1666 final. Véase el punto 2.5.1.

5. Alegaciones de contenido ético y social

5.1. De la misma forma que las alegaciones se vierten en el terreno de lo medioambiental, podríamos hablar de una especie de *greenwashing* relativa a las «cualidades éticas y sociales» de empresas y productos. En este caso, se trata de transformar la adquisición de un producto en una oportunidad de acción benéfica o solidaria, de índole social en la medida que conlleva implícitamente un beneficio para grupos o colectivos que presentan una determinada necesidad o vulnerabilidad.

5.2. En la actualidad resulta frecuente observar marcas que se asocian a proyectos con fines sociales, mediante campañas que se basan en la promoción de ventas. Se trata de las denominadas *charity promotions* o campañas de promoción de ventas unidas a una acción social que han experimentado cierto auge en un contexto de crisis económica. Estas acciones cuando se utilizan con argumentos no veraces como mero pretexto para las ventas, pueden inducir a error y confundir al consumidor por lo que resultan especialmente dañinas.

5.3. Las acciones se dirigen a campañas solidarias, de ayuda humanitaria, de asistencia social a determinados colectivos o grupos de población, o incluso la defensa de causas coyunturales derivadas de alguna emergencia contingente, o también de una cuestión estructural que implique discriminación, segregación, desigualdad, etc.

5.4. Otros casos de *social washing* o *greenwashing* social se dan cuando se presenta una imagen socialmente responsable de la empresa que no está suficientemente fundamentada, o también, cuando se exagera un atributo social y publicitario como el *core business* de dicha empresa.

5.5. Las alegaciones de consideración ética o social a veces se combinan con otras de carácter medioambiental, pero también se extienden en función de las cotas de actualidad a otros aspectos como el laboral, el fomento de lo local, la participación ciudadana o cualquier otro que despierte una motivación de compra vinculada en los consumidores.

5.6. También, se debe tener en cuenta, al respecto, la actuación encubierta de los falsos «consultores de asuntos éticos, sociales y medioambientales» que, inducen a error y causan confusión a los consumidores, pues actúan en el mercado como operadores económicos o intermediarios, abusando de la buena fe y credulidad de los consumidores, dedicándose con ánimo de lucro a comercializar productos o servicios, bajo argumentos falaces.

5.7. Especialmente perniciosas para el funcionamiento del mercado interior resultan las actuaciones de carácter financiero que, utilizando argumentos éticos, sociales o medioambientales, se dedican a la comercialización de productos e instrumentos financieros, sin cumplir los requisitos de solvencia y los controles de supervisión que tienen que cumplir las entidades financieras. La Autoridad Bancaria Europea, recientemente, ha adoptado una opinión proponiendo una serie de medidas para minorar los riesgos, establecer requisitos de publicidad y recomendaciones para proteger a los participantes frente a posibles conflictos de intereses.

5.8. Debe evitarse el *social washing* o la utilización de información no veraz con la finalidad de dar una imagen socialmente comprometida.

6. Alegaciones de contenido sanitario y de otra índole

6.1. La reciente inquietud de los consumidores por los hábitos de vida saludable así como la extensión tecnológica a las áreas de producción de alimentos, cosméticos y otros productos relacionados con la salud, también provoca la utilización de alegaciones de carácter sanitario, ya sea relacionadas con la alimentación y la nutrición, con los logros dietéticos y estéticos, o incluso con la mejora de las funciones cognitivas y funcionales.

6.2. En correspondencia con las alegaciones medioambientales, la irrupción de la preocupación de los consumidores por una alimentación sana también da oportunidad a proponer alegaciones relacionadas con la agricultura biológica u orgánica; o también respecto de la presencia o ausencia de componentes alimentarios como las vitaminas, los ácidos grasos Omega-3, los azúcares, la sal o el alcohol e, incluso, las sustancias transgénicas.

6.3. El progresivo envejecimiento de la población así como una mayor esperanza de vida representan un campo abonado para una futura expansión de la práctica informativa de alegaciones de uso ilícito.

6.4. De modo similar, en el «marketing saludable», que recurre a este tipo de declaraciones como valor añadido para una más eficaz comercialización de los productos, como ocurre en sectores como el de los complementos alimenticios o los productos de herbolario, pero también en las ofertas de gran consumo, también se produce la utilización abusiva de pretendidas ventajas sanitarias revestidas de argumentos pseudocientíficos.

7. Observaciones específicas

7.1. Es preciso tener en cuenta que las opciones que representa tanto el etiquetado facultativo como el diseño de logotipos y pictogramas genera asociaciones poco rigurosas en los procesos cognitivos y emocionales que mueven a los consumidores a tomar una decisión de compra. Mediante mensajes e imágenes no debe alegarse con rotundidad y firmeza lo que no pueda acreditarse fehacientemente. Sería conveniente efectuar acciones específicas para el control de las alegaciones.

7.2. No obstante, la monitorización de las alegaciones debe atenderse en función de los soportes empleados puesto que cada uno de ellos presenta circunstancias específicas en su tratamiento. En resumen, de forma esquemática, pueden presentarse utilizando, entre otros, los siguientes:

- textos,
- mensajes y eslóganes,
- logotipos,
- símbolos y signos,
- pictogramas,
- imágenes y fotos,
- gráficos y datos,
- graduación de colores,
- rostros y nombres de personas e instituciones mediáticas y de reconocido prestigio.

7.3. Cuando haya afirmaciones no demostrables y se ofrezcan con fines comerciales, puede solicitarse que se abstengan de hacerlo o que expongan la información de forma correcta.

7.4. Por todo ello, el CESE insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que, en el marco del Reglamento (CE) n° 2006/2004, se adopten las medidas oportunas mediante la cooperación administrativa y, en especial, la promoción de las actividades comunes, para erradicar el empleo fraudulento de alegaciones de carácter ético, medioambiental o saludable que no sean conformes, en estrecha colaboración con los Centros Europeos del Consumidor que desempeñan un papel fundamental en este tipo de situaciones.

Bruselas, 2 de julio de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
