

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 2.7.2009
COM(2009) 330 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

sobre la aplicación del acervo en materia de consumidores

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación del acervo en materia de consumidores

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

Los cuatrocientos noventa y tres millones de consumidores que tiene la Unión Europea (UE) son básicos para el buen funcionamiento del mercado interior. Teniendo en cuenta que su gasto genera la mitad de la riqueza de la UE, los consumidores han de desempeñar un papel esencial en el logro de los objetivos de la Agenda de Lisboa de potenciar el crecimiento, el empleo y la competencia.

La idea de una pronta aplicación de la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores funciona como motor para reforzar la confianza de estos y tiene un efecto disuasorio sobre las empresas que tratan de eludir dicha legislación, lo que, a su vez, genera unas condiciones de igualdad para todas las partes implicadas. La aplicación efectiva constituye, por tanto, una prioridad para la política de los consumidores; es, además, un componente clave de la política de la Comisión relativa al mercado único, ya que tanto la implementación como la aplicación de la legislación son fundamentales para que los ciudadanos vean materializarse las ventajas de dicho mercado.

Entre la gama de actividades destinadas a garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de los consumidores, la exigencia de aplicación por parte de las autoridades públicas ocupa un lugar central, ya que refuerza todas las demás estrategias y constituye un requisito previo para lograr el objetivo. La eficacia tanto de la exigencia de aplicación por parte de las autoridades públicas como de la vigilancia del mercado es un elemento disuasorio contundente para los comerciantes que, de lo contrario, estarían tentados de eludir la legislación, y funciona como incentivo para otras medidas destinadas a la mejora del funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los comerciantes. La visibilidad de las medidas de aplicación y de sus resultados es fundamental para lograr el objetivo. La confianza de los consumidores solo puede verse reforzada si estos están al tanto de lo que ocurre en los mercados y son conscientes de que quienes no sigan las reglas no se saldrán con la suya. De la misma forma, las campañas de información no tendrán el impacto deseado si los consumidores no están seguros de que, al hacer valer sus derechos, pueden apoyarse en la amenaza que supone la exigencia de cumplimiento.

Habida cuenta del declive de la economía mundial, la aplicación contundente y sistemática de la legislación es todavía más importante, ya que la crisis intensifica la vulnerabilidad de los consumidores y los bajos niveles de cumplimiento pueden causarles un perjuicio adicional. Por otro lado, la aplicación efectiva refuerza la confianza de los consumidores, debilitada por la crisis, lo que contribuye a que el gasto en consumo se convierta en una importante fuerza impulsora de la

recuperación. El fortalecimiento de la vigilancia del mercado y de los mecanismos de aplicación para intensificar la confianza de los consumidores es primordial, ya que el gasto en consumo será un factor importante de la recuperación económica. La actual crisis económica también plantea nuevos retos a los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación, quienes pueden tener que afrontar un creciente descenso de los recursos y verse obligados a establecer cuidadosamente sus prioridades y maximizar el impacto de sus actividades.

Por otro lado, los consumidores europeos siguen mostrándose reacios a aprovechar las ventajas que les ofrece la integración de los mercados. Uno de los motivos es que no están seguros de que, al comprar en el extranjero, la protección de sus derechos sea la misma¹. En un mercado único, los consumidores no deberían preocuparse por el lugar en el que esté establecido el comerciante, ya que ese factor no debería influir en el nivel de protección frente a las prácticas comerciales desleales. Por tanto, un reto especial para la UE es asegurarse de que el nivel de aplicación de la legislación en todo su territorio es sistemáticamente elevado. El objetivo de la presente Comunicación es hacer balance del trabajo que está llevando a cabo la Comisión y considerar el potencial de futuras iniciativas en el contexto de un análisis exhaustivo de las actividades relacionadas con la aplicación de la legislación.

2. RETOS DE LA APLICACIÓN EFECTIVA

2.1. Fundamentos: Interacción entre la exigencia de aplicación por parte de las autoridades públicas y otras medidas para garantizar el cumplimiento

La aplicación de la legislación en el ámbito de la política de los consumidores consiste en una serie de actividades emprendidas por diversos agentes, utilizando diferentes instrumentos, para garantizar el respeto de los derechos de los consumidores. Dichas actividades van desde los procedimientos oficiales, iniciados básicamente por autoridades públicas, que son los que constituyen el principal objeto de la presente Comunicación, hasta las acciones emprendidas por los consumidores para defender sus propios derechos a través de procedimientos privados u otros mecanismos para la resolución de litigios. Una respuesta eficaz combinaría las actividades que persiguen el cumplimiento a través de la información a los consumidores y las empresas con medidas más formales.

La aplicación efectiva depende de la disponibilidad de datos que permitan a los responsables dirigir sus esfuerzos a los mercados que incumplen la legislación en materia de consumidores, así como contar con una base de datos fiable de medidas de aplicación. Asimismo, debería reunirse información relativa al impacto y la efectividad de la combinación de medidas elegida.

Se da por supuesto que existen organismos competentes con las facultades adecuadas para garantizar la aplicación de la legislación, facultades que incluyen soluciones y sanciones proporcionadas, accesibles y disuasorias.

¹ Del 33 % de europeos que compraron por internet en 2008, solo el 7 % lo hizo en otro país (Eurobarómetro especial 298: octubre de 2008).

Tradicionalmente, el enfoque más habitual para garantizar la protección de los consumidores ha sido la aplicación de legislación vinculante por parte de las autoridades públicas. En la actualidad, existen alternativas que permiten a los consumidores buscar soluciones directamente. Están surgiendo, además, nuevas formas de garantizar el cumplimiento. Los mecanismos alternativos de resolución de litigios o los acuerdos extrajudiciales pueden ser una alternativa conveniente y atractiva para los consumidores que no han logrado resolver su litigio con un comerciante por la vía informal.

Las medidas de corregulación y autorregulación pueden, al mismo tiempo, reforzar el compromiso de los sectores que consiste en garantizar un alto nivel de cumplimiento (por ejemplo, el pacto de seguridad en el ámbito de los juguetes o el Foro de los Ciudadanos y la Energía) y convertirse en alternativa o complemento de la legislación oficial (la mesa redonda sobre la publicidad o el código de cambio de bancos). En este último caso, es esencial que la medida no se limite a los niveles previstos, sino que incluya mecanismos de control y un procedimiento para la gestión de reclamaciones.

Así pues, las medidas adoptadas por las autoridades públicas y las adoptadas por los organismos de autorregulación pueden ser complementarias: las primeras aportarían el marco legal y judicial de apoyo y las otras, un recurso adicional para casos sencillos.

La Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales² es un buen ejemplo de ello, ya que mantiene el punto de vista de que la autorregulación es compatible con las acciones administrativas o judiciales y aclara el papel que pueden desempeñar los responsables de los códigos a la hora de velar por la aplicación. Los Estados miembros pueden confiar en la resolución de litigios a través de la autorregulación para mejorar el grado de protección de los consumidores y lograr el máximo nivel de cumplimiento de la legislación. No obstante, la Directiva es clara en cuanto a que la autorregulación no puede sustituir a las medidas administrativas o judiciales. Refuerza la eficacia de los códigos de conducta al instar a los Estados miembros a aplicar las medidas autorreguladoras a los comerciantes que se hayan comprometido a respetar los códigos.

El resultado es que los organismos que supervisan los códigos, siempre y cuando cumplan los criterios de eficacia, legitimidad, responsabilidad y coherencia, pueden maximizar el impacto de recursos limitados.

2.2. Retos

Los mercados de consumo evolucionan con rapidez, creando nuevos retos para los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación. En primer lugar, a medida que los productos, los servicios y los canales de venta se vuelven más sofisticados y los consumidores se ven obligados a tomar decisiones más complejas (lo que se traduce en un mayor riesgo de perjuicio), las técnicas para garantizar el cumplimiento deben adaptarse en consecuencia. Llegado el caso, puede incluso ser

² DO L 149 de 11.6.2005.

necesario proceder a una revisión del marco legislativo para cubrir cualquier vacío legal.

En segundo lugar, con la llegada del comercio electrónico, crece con rapidez la dimensión transfronteriza de los mercados de consumo. Factores como la ampliación del mercado interior y la cada vez mayor globalización del comercio también contribuyen a incrementar la dimensión transfronteriza de los mercados de consumo, lo que plantea nuevos retos a los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación, que se ven limitados por las fronteras jurisdiccionales.

En tercer lugar, los intentos transfronterizos de imponer el cumplimiento de la legislación pierden eficacia, a su vez, por la fragmentación del marco legislativo resultante de las cláusulas de armonización mínima que contienen muchas de las directivas de la UE en materia de consumidores. Con respecto al cumplimiento transfronterizo de la legislación, es necesario ponerse de acuerdo en cuanto a los principios que determinan la legislación aplicable y conciliar la diversidad de capacidades administrativas y de tradiciones en materia de aplicación de la legislación que existe en los Estados miembros.

En cuarto lugar, la aplicación efectiva se logra aprovechando al máximo el uso de las herramientas que tienen a su disposición los responsables. La delimitación de las áreas de investigación debería realizarse a partir de una serie de criterios coherentes que deberían incluir, entre otros, la dimensión de los problemas en un sector determinado (por ejemplo, a partir del número de reclamaciones), el impacto de las mejoras en el bienestar de los consumidores y el posible perjuicio para los consumidores derivado de la ausencia de medidas.

Por último, para alcanzar un elevado nivel de cumplimiento, es necesario transmitir al mercado la idea clara de que existe un riesgo real de ser detectado, investigado y castigado. Este planteamiento debe ir acompañado de sanciones proporcionadas y disuasorias.

2.3. El papel de la Comisión

En el artículo 153 del Tratado CE se establece el papel de la Comunidad de promover los intereses de los consumidores y se fija el objetivo de garantizarles un alto nivel de protección. La aplicación del acervo en materia de consumidores por parte de los comerciantes es responsabilidad de los Estados miembros y las principales medidas han de adoptarse a nivel nacional.

En este contexto de descentralización de la aplicación, la tarea de la Comisión³ consiste en velar por que a través del marco legislativo de la UE se alcance el mayor nivel posible de protección de los consumidores y se genere confianza tanto en estos como en las empresas, a fin de crear un mercado común único y plenamente integrado.

En virtud de su papel de guardiana del Tratado, la Comisión controla la transposición y la aplicación de las directivas por parte de los Estados miembros, así como la implementación de los actos directamente aplicables. Cuando un Estado miembro no

³ De conformidad con sus obligaciones con arreglo al artículo 211 del Tratado CE.

cumple sus obligaciones en materia de aplicación, la Comisión, llegado el caso, inicia un procedimiento de infracción de conformidad con el artículo 226 del Tratado CE.

La Comisión contribuye, asimismo, a resolver los problemas con los que se encuentran los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación, asegurándose de que existan a nivel de la UE mecanismos eficaces que garanticen que los casos transfronterizos puedan resolverse con rapidez. La Comisión ejerce su papel de mediadora para iniciar y coordinar acciones conjuntas de aplicación a nivel de la UE. Desempeña, además, un papel central en el intercambio de mejores prácticas y proporciona apoyo adicional a través de acciones de formación y mediante ayuda financiera destinada a la vigilancia del mercado común y a las actividades en materia de aplicación emprendidas por las autoridades nacionales competentes.

En el artículo 153, apartado 3, letra b), del Tratado CE también se establece el papel de la Comunidad de apoyar, complementar y supervisar las políticas nacionales en materia de consumidores. La supervisión y la evaluación comparativa de la aplicación de la legislación son elementos importantes para conseguir un mercado interior que funcione para los consumidores. Es necesario seguir evaluando las herramientas que utiliza la Comisión para apoyar y complementar las medidas destinadas a aumentar la transparencia. El aumento de la transparencia puede ser particularmente importante cuando el perjuicio al consumidor no se limita a un único Estado miembro ni está relacionado con situaciones transfronterizas, sino que se trata de una práctica concreta de una empresa determinada que afecta a los consumidores en varios Estados miembros o en todos ellos. En estos casos con dimensión europea, puede resultar útil que la Comisión intervenga en primer lugar, tratando de abordar el problema y de encontrar una solución.

Esa misma disposición podría ser la base de futuros instrumentos jurídicos, que permitirían a la Comisión apoyar y complementar mejor el trabajo de aplicación realizado por los Estados miembros.

3. PISANDO EL ACELERADOR

A fin de ofrecer ventajas tangibles a los consumidores, es esencial abordar los retos a los que se enfrentan los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación. Para lograr este objetivo, la Comisión ha identificado cinco acciones prioritarias:

- Desarrollo de mecanismos de cooperación más contundentes y eficaces para la aplicación transfronteriza.
- Aumento de la transparencia y la visibilidad de la vigilancia del mercado y las actividades en materia de aplicación.
- Optimización del intercambio de conocimientos y fomento de la comprensión común de la legislación.
- Mejora de la supervisión del mercado: desarrollo de un planteamiento más firme basado en datos.

- Refuerzo de la cooperación internacional.

3.1. Desarrollo de mecanismos de cooperación más contundentes y eficaces para la aplicación transfronteriza

La experiencia ha demostrado que la cooperación activa entre las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación es uno de los métodos más eficaces para abordar los retos a los que se enfrentan. El intercambio de información, la asistencia en materia de investigación, la notificación y la coordinación de la vigilancia del mercado, así como las acciones destinadas a aplicar la legislación, son elementos clave en los marcos de cooperación efectiva entre autoridades.

Varios instrumentos sectoriales de la UE establecen marcos de cooperación, y la presente Comunicación se centrará en los siguientes:

- La **Directiva relativa a la seguridad general de los productos (DSGP)**⁴ y el **nuevo marco legislativo (NML)**⁵, que establecen un marco de vigilancia del mercado de la UE para ayudar a las autoridades de los Estados miembros a controlar los productos comercializados y crean un sistema de alerta rápida (RAPEX) entre las autoridades de vigilancia del mercado, a través del cual deben informarse mutuamente de las medidas adoptadas frente a productos de consumo que entrañen un riesgo grave para la salud y la seguridad de los consumidores.
- El **Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC)**⁶, que agrupa a las autoridades públicas nacionales responsables de velar por la aplicación del acervo de la UE en materia de consumidores. La red CPC ofrece a las autoridades los medios para evitar que las empresas realicen actividades transfronterizas perjudiciales para los consumidores. Establece un marco común en el que dichas autoridades trabajan conjuntamente y contempla facultades mínimas en materia de aplicación e investigación.

Las actividades relativas a la seguridad de los productos, al haberse iniciado en 2002, han evolucionado más que las relativas a la CPC. La Comisión está utilizando la valiosa experiencia adquirida con la DSGP para desarrollar y consolidar la red CPC, que empezó a funcionar a finales de 2006.

A fin de facilitar la cooperación en el marco creado por la DSGP y el Reglamento CPC, la Comisión proporciona herramientas informáticas específicas (RAPEX y SCPC, el sistema de cooperación en materia de protección de los consumidores) de

⁴ DO L 11 de 15.1.2002.

⁵ DO L 218 de 13.8.2008. A través del nuevo marco legislativo, es decir, el Reglamento (CE) n° 765/2008 y la Decisión n° 768/2008/CE, se revisan las disposiciones horizontales vigentes en materia de libre circulación de mercancías, se introduce un conjunto de normas europeas para la acreditación, se establecen las disposiciones esenciales para un sistema de vigilancia del mercado eficaz y contundente y se mejoran las disposiciones horizontales vigentes.

⁶ DO L 364 de 27.10.2004.

apoyo al intercambio de información, que están siendo optimizadas para garantizar una mayor rapidez en el procesamiento de notificaciones y solicitudes.

La implementación de ambos instrumentos se revisa con regularidad. Las últimas revisiones se llevaron a cabo en 2008. En ambos informes se llegó a la conclusión de que los instrumentos tenían capacidad para proporcionar a los consumidores un elevado nivel de protección siempre y cuando se aplicara adecuadamente la legislación. Se detectaron algunas deficiencias, como la falta de recursos adecuados, dificultades con las herramientas informáticas y cuestiones relativas a la legislación aplicable. Puede obtenerse más información en los informes correspondientes⁷.

La Comisión también apoya las actividades de cooperación de los Estados miembros, concediendo ayudas financieras a las actividades transfronterizas conjuntas. Una importante ventaja de estas actividades conjuntas es que los resultados benefician a todos los miembros de las redes. Por lo que respecta a la seguridad de los productos, se han llevado a cabo trece acciones conjuntas de vigilancia del mercado centradas en grupos de productos específicos, como encendedores, guirnalda luminosa y equipamiento para áreas de juego. La Comisión también ha contribuido financieramente a dos proyectos conjuntos de aplicación de la legislación en el ámbito de la CPC: uno relativo a la investigación de ofertas falsas de clubes de vacaciones y otro relacionado con las tarifas de las compañías aéreas.

La Comisión ha puesto en marcha las siguientes medidas en el ámbito de la seguridad de los productos, a fin de incrementar su impacto:

- a) La revisión del marco legislativo para la comercialización de los productos (el NML), que mejora el funcionamiento del mercado interior y, en ese contexto, incrementa el nivel de seguridad de los productos y refuerza la vigilancia del mercado y la trazabilidad de los productos.
- b) La revisión de las directrices utilizadas por el sistema de alerta rápida, RAPEX, para mejorar su funcionamiento.
- c) La consideración de un nuevo planteamiento de la vigilancia del mercado, que introduce más controles sistemáticos al inicio de la cadena de producción y controles específicos en los puntos de entrada al mercado interior, así como el refuerzo de la cooperación entre autoridades aduaneras y autoridades de vigilancia del mercado. Se llevará a cabo un proyecto piloto en relación con una gama seleccionada de productos o sectores de alto riesgo.

El marco de vigilancia del mercado de la UE también fomenta la cooperación entre las autoridades nacionales de vigilancia, básicamente de dos maneras: con arreglo a la primera, las autoridades públicas y los agentes económicos utilizan instrumentos acordados conjuntamente, como códigos de conducta⁸ o directrices relativas a la aplicación de medidas voluntarias⁹; con arreglo a la segunda, las autoridades de los Estados miembros interactúan estrechamente con los agentes económicos en los

⁷ DSGP: COM(2008) 905; CPC: COM(2009) 336 final.

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_volAgr_retailers-importers.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_es.pdf

supuestos de medidas «voluntarias», proporcionando directrices previas a la notificación y posteriores a ella o poniéndose de acuerdo en cuanto a la aplicación de tales medidas¹⁰. La experiencia con el sistema RAPEX pone de manifiesto que la cooperación en materia de vigilancia del mercado es de vital importancia para la adecuada aplicación de medidas correctoras.

Por lo que respecta a la red CPC, la prioridad actual de la Comisión es consolidar su funcionamiento. El principal objetivo es velar por que alcance un nivel comparable de aplicación en todos los Estados miembros.

Del análisis de la red CPC se desprende que la gestión de casos transfronterizos está atravesando dificultades como consecuencia de las capacidades administrativas de las autoridades, en particular por lo que se refiere a la falta de recursos disponibles. Existe el riesgo de que la actual crisis económica agrave esta situación en un momento en el que la aplicación sistemática es todavía más importante. La Comisión ha entablado un diálogo con los Estados miembros para averiguar de qué manera pueden garantizarse los recursos adecuados para cumplir las obligaciones vigentes con arreglo al Reglamento CPC. Cuando un Estado miembro no cumple dichas obligaciones, la Comisión, llegado el caso, inicia un procedimiento de infracción de conformidad con el artículo 226 del Tratado CE.

La Comisión ha iniciado una serie de acciones para mejorar el funcionamiento de la red CPC:

- a) **Acciones de aplicación concertada**, que tienen una frecuencia anual. En las indagaciones específicas («barridos»), las autoridades nacionales analizan el grado de cumplimiento de la legislación de la UE en un sector determinado y, simultáneamente, adoptan las medidas adecuadas para garantizar la aplicación. La red ha realizado dos barridos: el primero, en 2007, en sitios web de venta de billetes de avión y el segundo, en 2008, en sitios web de venta de politonos para teléfonos móviles. Habida cuenta de la experiencia positiva resultante de estos dos ejercicios, la red está estudiando la manera de combinar los barridos con otras herramientas, como la técnica del cliente misterioso.
- b) La red ha adoptado un **plan de acción anual de aplicación**. La Comisión estudiará acordar con los Estados miembros un marco plurianual de alto nivel para los planes de acción anuales de aplicación. Podría también prestarse más atención al hecho de basar las decisiones relativas a la selección de sectores específicos en una serie de criterios coherentes de prioridad, entre ellos, la evaluación del riesgo. En el marco de una actividad conjunta correspondiente a 2008, un grupo de autoridades está trabajando en el refuerzo de este planteamiento basado en el riesgo. Las recomendaciones del proyecto se utilizarán para mejorar los procedimientos de programación de la red. La red también se beneficiará de los datos aportados por el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo y los indicadores de aplicación.
- c) Se están organizando **talleres** específicos sobre asuntos concretos para llegar a un planteamiento común para la gestión de las cuestiones identificadas por las

¹⁰ DO L 381 de 28.12.2004.

autoridades en materia de CPC. Por ejemplo, en 2009 se han organizado talleres sobre legislación aplicable y sobre el modo de optimizar el funcionamiento de la red.

El planteamiento actual de la Comisión consiste en explotar el potencial del modelo descentralizado inherente a la DGSP y al Reglamento CPC. En una próxima etapa podría ser conveniente reconsiderar la arquitectura administrativa, para impulsar mayores sinergias, en consonancia con los últimos avances en otros ámbitos de la regulación europea.

3.2. Aumento de la transparencia y la visibilidad

La visibilidad de los resultados de la vigilancia del mercado y de las actividades en materia de aplicación es parte integral de una estrategia de aplicación coherente. Permite sensibilizar a los mercados sobre la posibilidad real de ser detectado, investigado y castigado, lo que resulta vital tanto para incrementar la confianza de los consumidores en la gobernanza del mercado como para lograr un efecto disuasorio, por lo que es esencial para el buen funcionamiento del mercado. En este contexto, la Comisión ha emprendido las acciones siguientes:

- El establecimiento de una **red de comunicadores**, con representantes de los Estados miembros, para acordar un planteamiento común de comunicación de las acciones de la red CPC.
- El incremento de la visibilidad a nivel de la UE, a través de **campañas específicas en los medios de comunicación**, del trabajo de aplicación realizado por las autoridades nacionales competentes para maximizar su impacto.

La experiencia práctica adquirida en actividades concertadas en materia de aplicación ha puesto de manifiesto la complejidad jurídica a la hora de publicar los resultados. Las campañas en los medios de comunicación en torno a la primera acción conjunta, realizada en 2007 en sitios web de compañías aéreas, reveló importantes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a legislación y prácticas administrativas y en su manera de enfocar la comunicación. El trabajo de investigación de las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación a menudo está sujeto a estrictas normas de confidencialidad. La Comisión también se encuentra con problemas jurídicos a la hora de hacer públicos los resultados de sus propias actividades de apoyo a las políticas nacionales en materia de consumidores.

Dado que en este ámbito es necesario incrementar la transparencia y la seguridad jurídica, la Comisión estudiará de qué manera puede comunicar la información sobre el mercado de forma que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa. El objetivo de cualquier iniciativa futura de la Comisión sería facilitar la publicación de los resultados de futuros estudios y del control del cumplimiento, incluido el desglose de los resultados por empresas. En esta iniciativa se tendrían en cuenta los intereses legítimos de las empresas afectadas y el hecho de que la Comisión no pueda pronunciarse formalmente sobre la existencia de un incumplimiento.

3.3. Optimización del intercambio de conocimientos y fomento de la comprensión común de la legislación

Una de las principales ventajas de la red de cooperación descrita anteriormente es que proporciona un entorno privilegiado para el intercambio de mejores prácticas entre las autoridades. Esta puesta en común de conocimientos contribuye a lograr un nivel más elevado de protección de los consumidores, así como un planteamiento más uniforme de la aplicación de la legislación en la UE.

La experiencia confirma que el prestar asistencia a las actividades transfronterizas resulta esencial para avanzar en este ámbito. Impulsar estos intercambios es una prioridad de la Comisión, que ejerce de mediadora:

- Publicación de **directrices y manuales**, en colaboración con los Estados miembros, para garantizar el buen funcionamiento de las redes existentes (por ejemplo, las directrices RAPEX¹¹).
- Creación de **bases de datos** para almacenar documentos clave, como directrices, manuales, legislación y jurisprudencia. Por ejemplo, el Compendio de Derecho comunitario en materia de consumo, que establece vínculos entre las directivas que están siendo revisadas, la jurisprudencia del TJCE, las medidas nacionales de transposición y la jurisprudencia nacional, así como la base de datos de prácticas comerciales desleales, que se encuentra en fase de desarrollo y que aportará información compartida sobre los ordenamientos jurídicos nacionales, las decisiones en materia de aplicación, la jurisprudencia nacional y europea, y otros documentos, como artículos académicos, estudios y directrices nacionales.
- Aportación de contribuciones financieras a **proyectos conjuntos** que establecen un marco para el intercambio de mejores prácticas y métodos de trabajo común.

Un ejemplo importante es el proyecto **EMARS (Mejora de la vigilancia del mercado mediante mejores prácticas)** en el ámbito de la seguridad de los productos. Se trata de una acción conjunta de tres años de duración que finalizó en 2008 y que aportó una amplia gama de resultados que se retomarán en un proyecto de seguimiento iniciado en 2009: una base de conocimientos y un foro de asesoramiento rápido, un manual de mejores prácticas y una nueva estrategia de formación; esta última para completar los programas de formación en vigilancia del mercado a nivel nacional. Otro proyecto, que llevó a cabo la red CPC, consistió en el desarrollo de un método común para realizar barridos en internet, que se someterá a prueba en el ejercicio conjunto de 2009.

La Comisión está elaborando **directrices orientativas** a partir de la organización de debates en talleres y de la publicación de las directrices interpretativas de la legislación de la UE en materia de consumidores. Ejemplo de ello es el trabajo que ha iniciado con vistas a la publicación de directrices interpretativas de los nuevos conceptos introducidos por la Directiva sobre prácticas comerciales desleales. La

¹¹ DO L 381 de 28.12.2004.

gestión diaria de asuntos en la red CPC ha puesto de manifiesto que existen dificultades y falta de consenso a la hora de interpretar la legislación de la UE en materia de consumidores, lo que ha contribuido a ralentizar la gestión de los casos transfronterizos.

Para resolver este problema, la Comisión establecerá un **mecanismo para alcanzar el consenso** sobre la comprensión común del marco regulador en materia de consumidores. Dicho mecanismo puede adoptar la forma de herramientas, a través de internet, que soporten el procesamiento centralizado de preguntas relacionadas con la transposición y la interpretación, de vademécums, de preguntas más frecuentes o de manuales, bien en papel o bien en formato electrónico. El objetivo es proponer directrices a los responsables nacionales con el objetivo de alcanzar una comprensión común de la legislación. Para empezar, en 2009 se organizaron varios talleres del comité CPC.

3.4. Mejora de la supervisión del mercado (desarrollo de un planteamiento basado en datos)

Las políticas que aportan resultados sobre el terreno dependen de hechos y cifras objetivos, que sirven de base de datos para el desarrollo de estrategias de aplicación y el establecimiento de prioridades y para evaluar la eficacia de la aplicación.

Los planteamientos basados en datos son especialmente importantes cuando hay diferentes prioridades y los recursos son limitados. Los datos y los análisis contribuyen a centrar los esfuerzos en materia de aplicación y a maximizar así el uso de los recursos disponibles, abordando las cuestiones adecuadas con las medidas apropiadas. Se genera de este modo una cultura de la revisión por pares basada en la evaluación comparativa para estimular el desarrollo de una sólida cultura de la aplicación. Este planteamiento también es eficaz para evaluar el impacto de la legislación vinculante y las medidas voluntarias adoptadas mediante autorregulación.

La Comisión ha creado nuevas herramientas de control de los resultados del mercado y análisis del entorno de los consumidores en cuanto a cumplimiento, aplicación y facultación, a través de indicadores específicos, para detectar deficiencias y fallos que requieren nuevas acciones correctoras o de investigación. Entre estas herramientas figuran las siguientes:

- El **Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo**¹², creado en 2008, que controla los mercados desde la perspectiva de los consumidores y evalúa cada año, mediante un procedimiento en dos etapas, si dichos mercados funcionan de manera eficaz. La primera etapa consiste en el **análisis de los mercados** y se realiza con arreglo a cinco indicadores clave del rendimiento: reclamaciones, satisfacción, precio, cambios de proveedor y seguridad. Estos indicadores también pueden utilizarse para identificar los ámbitos en los que es necesario llevar a cabo nuevas investigaciones. Informan, asimismo, sobre la existencia de problemas que podrían servir para determinar las prioridades en materia de aplicación a nivel nacional y de la UE.

¹² Primera y segunda ediciones del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo: COM(2008) 31 y COM(2009) 25 final.

- En la segunda etapa del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo se realiza un **análisis en profundidad** en el que se examinan los mercados de manera más detallada desde la perspectiva de los consumidores y se abordan cuestiones específicas en relación con las cuales, de acuerdo con el Cuadro, hay indicios de que no se está respondiendo a las expectativas de los consumidores. El objetivo es identificar el origen de los problemas detectados en relación con la política y el acervo en materia de consumidores. El Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo complementa y alimenta un ejercicio más amplio de supervisión del mercado, en el cual la Comisión se plantea un estudio en profundidad de los mercados en su conjunto, necesario para obtener un análisis exhaustivo de todos los elementos de funcionamiento del mercado, desde la perspectiva tanto de la oferta como de la demanda. A partir de ahí, se propondrán soluciones adecuadas.
- Desarrollo de un **método armonizado de clasificación de las reclamaciones de los consumidores**. Se proporcionará un marco común para recoger reclamaciones y facilitar la comparabilidad de los datos. La utilización de este método tendrá carácter voluntario.
- **Encuestas** detalladas **sobre la experiencia de los consumidores y los minoristas** para identificar las cuestiones generales de conformidad. Este trabajo se verá reforzado con la creación de nuevos **indicadores de aplicación**, a través de una nueva herramienta de seguimiento de la atención de los medios de comunicación y de los datos nacionales entrantes y salientes. El Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de 2009 contiene un primer conjunto de indicadores que proporcionarán una evaluación comparativa de la aplicación en toda la UE.

4. REFUERZO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En un mundo cada vez más globalizado, la justificación para una mayor cooperación entre las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación también es aplicable a las relaciones con las autoridades de países que no pertenecen a la UE, en particular los que ya han establecido estrechos lazos económicos con esta. Cada vez es más frecuente que los productos se fabriquen fuera de la UE y se importen desde todo el mundo, en particular desde China. Para garantizar la seguridad de los productos que circulan por el mercado interior también es necesario combinar esfuerzos con las autoridades o los agentes económicos de terceros países. El enfoque de la Comisión combina diferentes instrumentos para elevar los niveles de protección de los consumidores en la UE:

- Celebración de acuerdos formales con autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación en terceros países.

El Reglamento CPC proporciona una base jurídica para la celebración de acuerdos de cooperación internacional. Se están intensificando los contactos con las autoridades de los Estados Unidos y de Suiza para estudiar las alternativas de cooperación con la red CPC.

Las relaciones prácticas de trabajo con las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación en los Estados Unidos y China están muy consolidadas en el ámbito de la seguridad de los productos, lo que ha dado lugar a una serie de acuerdos administrativos de cooperación¹³ y a sustanciosas mejoras en la práctica en el planteamiento chino de la seguridad de los consumidores.

- Fomento de la colaboración entre las autoridades responsables de velar por el cumplimiento de la legislación en torno a una plataforma mundial, difundiendo las mejores prácticas¹⁴.

5. APOYO A LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

La eficacia de la política en materia de consumidores depende de que los consumidores y las empresas conozcan sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación vigente y de su capacidad para reflejarlos en sus transacciones comerciales. Si bien la opción real de que las autoridades públicas exijan que se aplique la legislación es indispensable y constituye un poderoso incentivo para que los comerciantes cumplan dicha legislación, las medidas que se exponen en el presente apartado son decisivas para colocar a los consumidores en una posición que les permita defender sus derechos, así como para facilitar la aplicación.

5.1. Un consumidor informado es un consumidor con poder

Los consumidores informados que saben a quién dirigirse en caso de incumplimiento y su capacidad para reconocer y notificar infracciones constituyen elementos importantes para detectar comportamientos culpables. Por ello, la Comisión considera de suma importancia que los consumidores sean conscientes de sus derechos, y complementa de distintas maneras las políticas de los Estados miembros destinadas a informar y educar a los consumidores, por ejemplo a través de campañas de información en los Estados miembros, mediante sitios web de fácil utilización¹⁵ (por ejemplo, «eYouGuide», una guía virtual de fácil manejo que presenta los derechos de los consumidores en el entorno digital¹⁶), o con ocasión del Día Europeo del Consumidor, un acontecimiento anual en el que se premian las iniciativas relacionadas con los derechos de los consumidores en la UE a través de una serie de actividades coordinadas.

¹³ Memorándum de acuerdo entre la Comisión Europea y la Administración General para la Vigilancia de la Calidad, la Inspección y la Cuarentena (AQSIQ) y acuerdo entre la Comisión Europea y la AQSIQ por unos juguetes más seguros.

¹⁴ ICPEN (Red internacional de cumplimiento normativo y protección de los consumidores); la Comisión participa en calidad de observadora y la mayoría de los Estados de la red CPC son miembros.

¹⁵ <http://www.isitfair.eu/> y <http://ec.europa.eu/eyouguide>

¹⁶ La Comisión, centrándose de manera particular en el comercio electrónico y en el entorno virtual, acaba de poner a disposición de los consumidores «eYouGuide», un sitio web informativo destinado a aclarar los derechos vigentes aplicables en internet a nivel de la UE. En él se incluyen vínculos a las autoridades competentes y a las organizaciones de consumidores por si estos desean ejercer sus derechos o buscar soluciones.

La Comisión también cofinancia la red de Centros Europeos de los Consumidores (red CEC)¹⁷, que facilita información práctica y asesoramiento sobre los derechos de los consumidores y brinda su apoyo en las reclamaciones transfronterizas.

Por otro lado, la Comisión también considera importante colaborar con las organizaciones de consumidores y ayudarlas con el vital trabajo que realizan. Las organizaciones de consumidores también desempeñan un papel importante a través de sus pruebas comparativas de productos y ejerciendo su función de guardianas del mercado. Acciones específicas, como las de formación para organizaciones nacionales de consumidores, pretenden mejorar la capacidad de estas para incrementar su eficacia a nivel tanto nacional como de la UE.

5.2. Métodos adecuados para buscar soluciones

El objetivo último de la política de la UE en materia de consumidores es crear un entorno en el que los consumidores puedan adquirir productos y servicios sin tener en cuenta las fronteras nacionales y asegurarse de que, en caso de que algo salga mal, existen soluciones rápidas y eficaces.

A nivel de la UE existen diversos mecanismos, entre ellos: un procedimiento para reclamaciones de menor importancia¹⁸, en el caso de litigios transfronterizos, que, desde 2009, simplifica y acelera la tramitación y reduce los costes en los supuestos de reclamaciones que no superen los 2 000 EUR; una Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles¹⁹, que pretende reforzar el recurso a la mediación en los Estados miembros; y la Directiva relativa a las acciones de cesación²⁰, en la que se establece un procedimiento común para que un organismo habilitado en un Estado miembro pueda ejercitar una acción de cesación en otro Estado miembro para poner fin al incumplimiento.

La Comisión también anima al establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de litigios (ARL), y ha tratado de fomentarlos mediante la adopción de dos Recomendaciones²¹ en las que se establecen los principios, procedimientos y criterios de calidad aplicables a los organismos ARL.

Asimismo, la Comisión facilita a los consumidores el acceso a procedimientos extrajudiciales en litigios transfronterizos a través de diferentes redes. La red CEC actúa como punto de contacto para difundir la información a los cuatrocientos organismos ARL notificados por los Estados miembros. También coopera con otras redes de la UE, como FIN-Net²², un sistema extrajudicial de gestión de reclamaciones para servicios financieros, y SOLVIT²³, que se ocupa de problemas derivados de la mala aplicación de la legislación relativa al mercado interior.

¹⁷ Informe anual de 2007 de la red CEC: http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net

¹⁸ DO L 199 de 31.7.2007.

¹⁹ DO L 136 de 24.5.2008.

²⁰ DO L 166 de 11.6.1998.

²¹ DO L 115 de 17.4.1998 y DO L 109 de 19.4.2001.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm

²³ <http://ec.europa.eu/solvit>

La Comisión también está estudiando la cuestión del recurso colectivo²⁴ para los casos en los que un grupo de consumidores resulta afectado por el mismo incumplimiento o un incumplimiento similar por parte de un único comerciante. Los mecanismos de recurso colectivo pueden proporcionar una alternativa cuando los consumidores deciden que actuar de manera individual no es viable, ya que el gasto puede ser desproporcionado con respecto al valor de la reclamación.

6. CONCLUSIONES

Una política eficaz de aplicación de la legislación en materia de consumidores es esencial para el funcionamiento del mercado único y constituye una de las prioridades de la Comisión para los próximos años. La Comisión, en su papel de guardiana de los Tratados, seguirá mediando, apoyando y ayudando a los Estados miembros a lograr este objetivo. Además, la Comisión estudiará alternativas para la revisión de los mecanismos, tanto formales como informales, de aplicación de la legislación en materia de CPC.

A fin de garantizar la correcta aplicación del acervo en materia de consumidores, la Comisión seguirá realizando ejercicios de control de la transposición y seguimiento del cumplimiento. Cuando proceda, iniciará procedimientos de infracción contra cualquier Estado miembro que incumpla sus obligaciones con arreglo a la legislación pertinente.

Incluso en el actual clima económico pueden afrontarse los retos, recurriendo para ello a la amplia variedad de instrumentos que tienen a su disposición los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación y mediante: el establecimiento de mecanismos transfronterizos contundentes y eficaces capaces de adaptarse y funcionar con efectividad en un entorno comercial en rápida evolución; el desarrollo de una comprensión común de la legislación aplicable; la mejora de los medios de control del mercado; la transparencia de la información recogida a raíz de dicho control; la visibilidad del trabajo de aplicación de la legislación; y el refuerzo de la cooperación internacional con terceros países.

Tanto la Comisión como las autoridades nacionales responsables de velar por el cumplimiento de la legislación deben intensificar sus esfuerzos para responder a los complejos retos de hoy en día, a fin de alcanzar el objetivo de lograr el máximo nivel de protección de los consumidores en la UE y transmitir a estos la confianza necesaria para explotar todo el potencial del mercado único.

²⁴ Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores, COM(2008) 794.