

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea»

(COM(2001) 531 final)

(2002/C 125/01)

El 4 de octubre de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de marzo de 2002 (ponente: Sra. Davison).

En su 389º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2002 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 52 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 2 de octubre de 2001 la Comisión Europea aprobó un Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la UE. Su objetivo consiste en iniciar una amplia consulta pública sobre la futura orientación de la política comunitaria de protección del consumidor en el área de las prácticas comerciales y, especialmente, sobre las opciones para mejorar el funcionamiento del mercado interior entre las empresas y los consumidores. El aspecto de la protección del consumidor aquí recogida es el de la regulación de los intereses económicos de los consumidores, publicidad, pagos y servicio postventa, excluidas las cuestiones de salud y seguridad y otros aspectos relacionados.

1.2. El Libro Verde sigue un análisis realizado por los servicios de la Comisión que señala que las actuales normas comunitarias sobre el particular no están a la altura del desafío que plantea un mercado en rápida transformación. Como resultado en parte de las grandes diferencias en las normas de protección nacionales y del limitado ámbito de aplicación de la legislación comunitaria de protección del consumidor, éste no se siente seguro a la hora de participar directamente en transacciones transfronterizas, y las empresas —sobre todo las

PYME— dudan a la hora de ofrecer sus bienes y servicios a un público comunitario. Actualmente, el «mercado interior del consumidor» no ha desarrollado todo su potencial ni ha alcanzado el grado de evolución del mercado interior entre empresas.

1.3. La Comisión reconoce que no se trata de una situación nueva. Sin embargo, ve la posibilidad de actuar ahora para lograr el mercado interior de los consumidores gracias a la introducción del euro, el comercio electrónico, la ampliación, el reconocimiento a nivel político de la necesidad de potenciar la dimensión relacionada con el consumidor en el mercado interior y la necesidad de acercar la UE a sus ciudadanos.

1.4. La Comisión pretende lograr un mayor grado de armonización de las normas que regulan las prácticas comerciales entre empresas y consumidores allí donde hay restricciones transfronterizas a este tipo de comercio. No se trata de revisar asuntos relacionados con la legislación contractual relacionada con los consumidores, que requieren una regulación detallada.

1.5. La Comisión ha invitado a todas las partes interesadas a comentar el Libro Verde y ha organizado una audiencia en la que sus ideas tuvieron en general una buena acogida.

1.6. La clave reside en el tipo de método necesario para alcanzar una mayor armonización. Dos son las opciones principales, a saber:

- un enfoque específico basado en la aprobación de una serie de directivas adicionales, tal y como ha venido haciéndose en la mayoría de los casos en las dos últimas décadas; o bien
- un enfoque mixto de una directiva marco global complementada mediante directivas específicas, allí donde sea necesario.

1.7. Una de las cuestiones principales sería el ámbito de la directiva, caso de elegirse la segunda opción. El Libro Verde permite optar por los conceptos de «prácticas comerciales leales» o de «prácticas fraudulentas y engañosas», ambos con base en la legislación comunitaria.

1.8. En este sentido, el Libro Verde presenta igualmente nuevas ideas para el empleo de códigos de autorregulación dentro de un marco legislativo. La Comisión considera que una directiva marco podría allanar el camino a una autorregulación eficaz en toda la UE en el ámbito de la protección de los consumidores.

1.9. Por último, el Libro Verde desarrolla ideas para mejorar los derechos de los consumidores en las transacciones entre empresas y consumidores. Actualmente no hay un marco jurídico de cooperación intergubernamental entre los órganos encargados de que se respeten los derechos de los consumidores en los Estados miembros. El documento desarrolla ideas para establecer un sistema de cooperación entre los órganos nacionales de protección del consumidor y órganos que ayuden a los consumidores a que se respeten sus derechos en otros Estados miembros.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité acoge positivamente la iniciativa de la Comisión, que responde en parte a las propuestas del CES para simplificar la legislación y comprometerse en mayor medida con la protección del consumidor⁽¹⁾. El título del Libro Verde induce a error en cierta medida puesto que se ocupa únicamente de las prácticas comerciales y las ideas en él recogidas deben aclararse más. No obstante, el Comité está de acuerdo en que es necesario fomentar la participación del consumidor en el mercado interior⁽²⁾ y en que la aplicación es un objetivo clave para poder mejorar.

2.2. El Comité ve cierto margen para la simplificación y la consolidación de la legislación vigente, sin poner en peligro los derechos adquiridos del consumidor. La propia naturaleza de la legislación comunitaria, a menudo fragmentaria y excesivamente detallada, apunta a la necesidad de una reforma reglamentaria, paralelamente a la introducción de cualquier estructura legal nueva. Por ejemplo, la Directiva sobre la adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido se quedó anticuada rápidamente y aparecieron lagunas. Visto que el reglamento propuesto es un reglamento sectorial, el Comité propone que se acelere el proceso de consulta sobre las ideas contenidas en el Libro Verde. De este modo, el principio consistente en avanzar en el ámbito de la corregulación y el establecimiento de una cláusula general quedaría determinado antes de terminar con las promociones comerciales, y ambos se coordinarían adecuadamente. Es importante evitar un periodo de confusión y de inseguridad jurídica.

2.3. El Comité ha analizado la opción de la autorregulación y la corregulación y considera que un requisito general de prácticas comerciales leales permitiría plantear de manera más flexible los detalles de la protección del consumidor en esta área, si bien no puede decirse lo mismo en el caso de la ley contractual. Por tanto, apoya la propuesta más general frente a la de limitarse a las prácticas fraudulentas y engañosas. La UE cuenta ya con el modelo de una directiva general sobre seguridad de los productos y publicidad engañosa, puesto en práctica con éxito en Suecia. Es posible definir el carácter abusivo. Este carácter está definido, por ejemplo, en el contexto de la directiva sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y en las directrices de la OCDE sobre el comercio electrónico.

2.4. No obstante, el Comité quiere resaltar que la propuesta de una directiva marco y una cláusula general no se puede evaluar convenientemente sobre la base del Libro Verde. La Comisión no ha aclarado todavía cómo funcionaría este sistema jurídico a nivel comunitario. Su objetivo debería consistir más bien en simplificar la legislación existente que en promulgar más legislación nueva. En particular, es preciso conocer más detalles sobre los mecanismos que se establecerán para garantizar su aplicación uniforme y condiciones de competencia equitativas en toda la UE. El Comité propone recurrir al artículo 153. El Comité señala la escasa investigación coordinada que se ocupa de los consumidores y solicita un nuevo programa marco de investigación que aborde esta situación.

2.5. El Comité acoge positivamente la opción de potenciar la corregulación dentro del nuevo planteamiento del reglamento sobre prácticas comerciales. El establecimiento de códigos de conducta que las empresas suscribieran voluntariamente podría ser útil siempre que:

- los códigos de conducta o códigos de buenas prácticas resultantes sean de buena calidad y se concentren en la definición de buenas prácticas establecida en la directiva marco y

(1) Dictamen del CES sobre la simplificación, DO C 48 de 21.2.2002.

(2) Véase el próximo dictamen del CES relativo a las promociones de ventas.

- los gobiernos y las asociaciones de consumidores lleven a cabo un seguimiento,
- los códigos de conducta estén asociados a mecanismos de reparación,
- se trate adecuadamente todo incumplimiento de la autorregulación por parte de quienes se adhieran a ella.

2.6. El Comité aprecia los esfuerzos del nuevo planteamiento por evitar las diferencias en la interpretación de la legislación actual y futura mediante una guía no vinculante, elaborada en un lenguaje sencillo, en beneficio de consumidores, empresas, jueces y autoridades encargadas de hacer cumplir lo dispuesto. Se debe aclarar el papel del comité regulador.

2.6.1. El Comité se opone a la idea de utilizar esta guía para extender la legislación a través de un comité. El CES subraya que la interpretación oficial de las directivas o reglamentos es competencia exclusiva de los tribunales nacionales y, en última instancia, del Tribunal de Justicia. El objetivo a largo plazo consiste en crear un corpus claro de derechos del consumidor basados en la directiva marco.

2.7. Con objeto de garantizar la plena participación de los principales agentes sociales, empresas y consumidores, así como la participación del resto de la sociedad civil cuando sea necesario, el Comité propone asimismo reforzar el papel del diálogo entre empresas y consumidores en el marco de la nueva cláusula general sobre el comercio equitativo, esto es, en la definición de las directrices para interpretar y aplicar las normativas vinculantes y las de base voluntaria. Habrá que prever ayudas para hacer frente a los pagos y a la provisión de fondos para la investigación a fin de garantizar que todas las partes desempeñen un papel plenamente activo.

2.7.1. El Comité acepta su papel en favor del diálogo fabricante-consumidor y solicita a los Gobiernos que garanticen la representación total y equilibrada de los consumidores en el seno del Comité.

2.7.2. El Comité subraya que la participación de los interesados puede coadyuvar a la actuación de los gobiernos democráticos, pero nunca sustituirla. La eficacia o la coherencia técnicas —tal como se afirma en el informe del PE sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea (A5-0399/2001 final, del 15 de noviembre de 2001)— no pueden sustituir al control democrático.

2.8. El Comité está a favor de una armonización mucho mayor y considera que la protección al consumidor en la línea marcada por el artículo 153 tendría que ser del más alto nivel.

3. Comentarios específicos

3.1. La Comisión solicita respuestas específicas a determinadas preguntas concretas. El Comité desearía contribuir al debate de cada una de las cuestiones principales.

3.2. La primera cuestión aborda los elementos fundamentales de una cláusula general, los criterios generales y el núcleo de normas para regular las prácticas comerciales.

3.2.1. El Comité está de acuerdo en que una cláusula general con una norma legal constituye un instrumento flexible y adecuado para regir las prácticas comerciales en un área muy dinámica en continuo desarrollo y sometida a cambios constantemente.

3.2.2. Debería aclararse que el concepto de competencia leal incorpora la ética comercial y que los códigos de conducta autorreguladores sirven de guía interpretativa en esta materia.

Debería incluir información precontractual clara, útil y adecuada.

3.2.3. Dicha cláusula general debería complementarse con una serie de definiciones de prácticas que se consideren en cualquier caso abusivas.

3.2.3.1. La lista debería incluir:

- incitación o consentimiento de prácticas ilícitas
- presentación engañosa y afirmaciones sin fundamento que incluyan la
- explotación (abuso) de la credulidad de los niños
- venta «forzada» (productos no solicitados).

La lista no es exhaustiva ni excluyente y debe poder modificarse siempre que sea necesario.

3.2.4. Ejemplos de prácticas abusivas son la promoción de la leche infantil frente a la leche materna, confundir a los consumidores sobre ahorros en el precio que pueden lograrse cambiando el suministrador del servicio o un asesoramiento inexacto sobre un trabajo que deba hacerse.

3.2.5. Ello supondría un marco jurídico para proteger a los consumidores más vulnerables que impulse la selección o el filtrado voluntarios y los sistemas de notificación y retirada en Internet para proteger a los niños de los contenidos dañinos que, como ha demostrado el Comité, les llegan en grandes cantidades⁽¹⁾. También implicaría los mensajes y sistemas de seguridad para impedir las actividades de los pederastas y la pornografía infantil en línea.

3.2.6. Asimismo, deberían incluirse esas «zonas grises» constituidas por prácticas que requieran vigilancia por la posibilidad de llevar aparejadas prácticas abusivas en determinadas circunstancias precisas. Deberían darse directrices sobre, por ejemplo, los siguientes aspectos:

- observación de las condiciones de salud y seguridad
- ventas de liquidación, fin de temporada y rebajas
- afirmaciones de respeto del medio ambiente
- loterías y concursos promocionales
- ofertas de inversiones financieras y no financieras.

3.2.7. Ejemplos de zonas grises en las que los códigos podrían ser útiles son la promoción de premios que implican gastos encubiertos o el uso de líneas de pago para vender información o entretenimiento en línea, campañas de ventas orientadas a los niños como la promoción en colegios de marcas, especialmente golosinas y refrescos, a través de los materiales educativos y aceptar repetidos pedidos de bienes o servicios de un consumidor de edad avanzada con síntomas claros de confusión. Varios países cuentan con una autorregulación de líneas de pago. El organismo británico ICSTIS comprobó que la mitad de todas las quejas sobre Internet registradas en el año 2000 se referían a descargas realizadas por niños. La cuarta parte de los niños del Reino Unido y la sexta parte de los niños austriacos recientemente encuestados por el European Research into Consumer Affairs and Landesakademie, Lower Austria afirman haber comprado algo por Internet o haber pagado por juegos o material de entretenimiento.

3.3. La segunda cuestión fundamental está relacionada con la inclusión en la directiva marco de una base para la autorregulación.

3.3.1. El Comité reconoce la importancia de la autorregulación a la hora de determinar la definición de comercio equitativo y buenas prácticas mercantiles conforme a un marco legal y, desde este punto de vista, acoge positivamente el hecho de que la directiva marco sienta las bases de la autorregulación.

Deben preverse multas para los comerciantes que se adhieran a los códigos pero luego no los cumplan.

3.4. La tercera cuestión fundamental se refiere al desarrollo de una guía práctica no vinculante.

3.4.1. El Comité acepta la idea de complementar la directiva marco con recomendaciones aprobadas por la Comisión con directrices prácticas no vinculantes que interpreten el significado de la directiva y otros reglamentos y directivas concretas en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

3.4.2. La directiva marco debería establecer muy claramente el ámbito de aplicación y el ámbito de las mencionadas directrices. Asimismo, debería establecer claramente que dichas directrices, publicadas en forma de recomendaciones de la Comisión, no sustituyen a las directivas y reglamentos concretos cuando haya lugar ni cuestionan la existencia de las anteriormente mencionadas listas de prácticas abusivas.

3.5. La última cuestión fundamental está relacionada con el papel de la participación de los interesados en el desarrollo de las directrices legales no vinculantes.

3.5.1. Si la institucionalización del «diálogo» no significa poner en peligro el imperio de la ley y los principios y elementos estructurales de la democracia representativa, el Comité acoge positivamente el aumento de la participación de las organizaciones empresariales y de consumidores en el proceso decisorio que lleve a establecer las normas y orientaciones políticas de la protección del consumidor.

3.5.2. Por tanto, la directiva marco debería establecer con precisión los criterios de representación de las organizaciones de empresarios y consumidores y la naturaleza, organización y funcionamiento del órgano regulador capacitado para promover el diálogo y establecer los estándares y normas y su interpretación.

3.5.3. Por último, la directiva marco debería establecer claramente que el proceso de elaboración de las directrices no supondrá en ningún caso excluir la posibilidad de recurrir a los tribunales u otro medio alternativo de resolución de conflictos en caso de que se produzcan.

⁽¹⁾ Dictamen sobre el Programa para la protección de la infancia en Internet que recoge un estudio de «European Research into Consumer Affairs», el Instituto de educación multimedia de la Landesakademie en Baja Austria y la Asociación helénica de consumidores, DO C 48 de 21.2.2002.

4. Aplicación

4.1. La Comisión ha trabajado con ahínco para aplicar sobre el terreno la legislación vigente en materia de protección de los consumidores y mejorar el acceso a la justicia de los consumidores en casos de reclamaciones transfronterizas, pero sigue habiendo problemas. La desigual aplicación es un obstáculo a la competencia justa y el funcionamiento eficaz del mercado único, además de perjudicar a los consumidores. El Comité lamenta que haya habido retrasos innecesarios en la aplicación nacional de la legislación sobre el tema. Los Estados miembros deben trasponer la legislación con mayor celeridad. Por tanto, el Comité acoge positivamente la propuesta de organizar reuniones periódicas con los gobiernos para tratar el tema y crear puntos de contacto nacionales centrales para la aplicación. Se deben fomentar también los contactos transnacionales entre las oficinas locales de aplicación.

4.2. Un problema que debe abordarse urgentemente es la carencia en muchos Estados miembros de un órgano central que vele por el cumplimiento de las normas. A la hora de notificar a la Comisión su legislación nacional en aplicación de las disposiciones comunitarias, los Estados miembros deberían estar obligados a dar detalles sobre los órganos correspondientes responsables de hacer cumplir las normas, junto a la gama y el tipo de sanciones que puedan establecer conforme a la legislación nacional. Dichas sanciones deberán ser armonizadas y eficaces. Un programa escalonado de revisión de la aplicación y el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la directiva comunitaria de protección de los consumidores, el intercambio de personal y el seguimiento conjunto garantizarían una actuación más firme.

4.3. El Comité ha instado en el pasado a incrementar la cooperación entre los funcionarios encargados de la aplicación en toda Europa y considera prometedora la creación en 1999 de IMSN Europe, una red informal de organismos encargados de la aplicación. Podría ser útil que tales organismos compartiesen los datos de casos investigados a nivel nacional, lo cual podría hacerse mediante un sitio conjunto en Internet. Los Estados miembros deberían estar obligados a ayudar a los

órganos encargados de la aplicación en los demás países en el caso de que necesiten información (que ya sea de dominio público) sobre las actividades de empresas cuyo domicilio social o principal lugar de operaciones esté en su territorio.

4.4. La Comisión debería considerar la posibilidad de establecer normas comunitarias mínimas de aplicación basadas en una serie de principios clave como la eficacia y la independencia, que la Comisión supervisaría. El Comité no aboga por normas uniformes de aplicación en toda la UE, ya que ello podría llevar a un mínimo común denominador en lugar de un aumento generalizado del nivel. El énfasis debería ponerse en procedimientos eficaces de auditoría que garanticen no tanto métodos como resultados similares. La Comisión debería también establecer una evaluación periódica de los programas de corregulación y autorregulación cada dos o tres años, que incluya la redacción de un informe sobre la autorregulación en los Estados miembros y sugerencias para mejorarla.

4.5. Es preciso redoblar esfuerzos para ayudar a los consumidores particulares a obtener reparación a través de la Red extrajudicial europea (Red EJE). La Comisión podría considerar la conveniencia de establecer una tabla comparativa de la aplicación de la legislación de protección al consumidor similar a la realizada por la DG de Mercado Interior sobre el mercado único.

4.6. También es preciso desarrollar una cultura del consumidor europeo de modo que los propios consumidores actúen para defender sus derechos. El Comité lamenta que la Comisión tienda a limitar el concepto de «protección del consumidor» únicamente a «intereses económicos». La información y la educación son también muy importantes, especialmente para las personas desfavorecidas. La sociedad de la información debería servir para acceder a un mayor número de consumidores, pero no deben dejarse de lado las necesidades de quienes carecen de un acceso regular a dichas posibilidades. El Comité espera que la propuesta de la Comisión dé como resultado una financiación de la educación del consumidor a nivel europeo y programas de cooperación europeos entre organizaciones de consumidores.

Bruselas, 20 de marzo de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS