

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo»

COM(2006) 744 final

(2007/C 256/05)

El 8 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2007 (ponente: Sr. ADAMS).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 55 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota del Libro Verde pero duda de que mediante el planteamiento propuesto se pueda lograr un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores en toda la UE. Garantizar tal protección mediante un acervo simplificado, coherente y efectivamente aplicado ha sido un tema recurrente de los dictámenes del CESE sobre la protección de los consumidores, pero en el actual proceso de revisión hay signos de que este objetivo puede ser difícil de lograr. Por consiguiente, la revisión del acervo constituye un verdadero intento de poner en práctica la iniciativa «Legislar mejor». El fundamento y los objetivos de dicha revisión deben ser claros y haberse acordado desde el principio con las partes interesadas.

1.2 Es indispensable que el acervo revisado en materia de consumo se base en una auténtica legitimación democrática así como en un fundamento jurídico y conceptual realmente claro.

1.3 El CESE acogería con particular satisfacción la aplicación de los principios del acervo al entorno digital, que está en fase de rápido crecimiento y mal regulado.

1.4 El CESE considera que la política de protección de los consumidores no sólo forma parte de la estrategia para el mercado interior de la UE sino que constituye asimismo un elemento importante y afirmativo de la ciudadanía. El CESE es partidario de la aplicación de los principios de una mejor reglamentación de la legislación relativa a los consumidores. Cualquier propuesta de establecer normas armonizadas en este ámbito debe apoyarse en una adecuada evaluación de impacto e ir dirigida a la simplificación y aclaración de las normas en vigor.

1.5 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.

1.6 El Comité anima a la Comisión a tener en cuenta su dictamen de abril de 2006 sobre el «Marco jurídico para la política de los consumidores»⁽¹⁾, en el que proponía hacer posible

la adopción de medidas de política de protección de los consumidores *per se*, y no como mero subproducto del establecimiento del mercado interior.

1.7 La armonización a escala comunitaria de la legislación en materia de consumo debe tener como principio rector la adopción del nivel de protección mejor y más elevado de los que existen en los distintos Estados miembros. Cualquier «instrumento horizontal» debería basarse en los niveles más altos de protección, mientras que la necesaria «integración vertical» ha de concentrarse en aclarar cuestiones técnicas. Un instrumento horizontal podría sin embargo contener normas plenamente armonizadas en ámbitos específicos — tales como el derecho de retractación y la definición del concepto de consumidor, así como cláusulas abusivas, entrega o derecho de compensación del consumidor — mientras que en otros ámbitos se seguiría aplicando una armonización mínima. Es de desear que este sea, tanto para la Comisión como para los Estados miembros, el planteamiento preferido.

2. Introducción

2.1 La Comisión aprobó el tan esperado **Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo** (legislación sobre los derechos de los consumidores) a principios de febrero de 2007. Así concluye lo que la Comisión denomina «fase de diagnóstico» de la revisión. La Comisión desea recabar opiniones sobre las posibilidades de simplificación, modernización y armonización de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores. Se afirma que analizando los puntos fuertes y débiles de la legislación existente y haciendo las modificaciones oportunas se pueden beneficiar tanto los consumidores como las empresas. La Comisión también considera que este proceso de revisión brinda la oportunidad de alcanzar cierta coherencia entre los distintos Estados miembros y mejorar en general la legislación comunitaria de protección de los consumidores, algunas de cuyas disposiciones tienen ya veinte años, identificando en particular las diferencias entre las distintas normativas y analizando si constituyen barreras del mercado interno que perjudiquen a los consumidores y a las empresas — todo ello sin detrimento del principio de subsidiariedad. Por consiguiente, el presente dictamen se centra en la manera en que se perciben y plantean los temas subyacentes al acervo en materia de consumo. Hasta ahora sólo se han propuesto opciones de cambio.

(1) DO C 185 de 8 de agosto de 2006.

2.2 Los gastos de consumo representan el 58 % del PIB de la UE, pero siguen en gran parte fragmentados en 27 mercados nacionales. El mercado interior podría ser el mayor del mundo, y la Comisión ha descrito su estrategia como «despertar al gigante que duerme en el Mercado Único, es decir el comercio al por menor»⁽²⁾. La Comisión considera que su política actual en materia de consumo consiste en *velar por un elevado nivel de protección común para todos los consumidores de la UE, independientemente de dónde vivan, adónde viajen o dónde hagan sus compras dentro de la UE, ante los riesgos y las amenazas a su seguridad y a sus intereses económicos*⁽³⁾.

2.3 El objetivo de garantizar la aplicación coherente de un marco común de derechos de los consumidores en toda la UE goza de amplio respaldo. Tal marco garantizaría el reconocimiento de derechos claros y equitativos así como la protección de todos los consumidores, creando al mismo tiempo condiciones iguales para los proveedores de bienes y servicios. En su Libro Verde sobre los derechos de los consumidores, la Comisión reconoce explícitamente que el progreso hacia tal objetivo ha sido lento, incoherente y obstaculizado por una amplia gama de diferentes prioridades y excepciones nacionales. La bienvenida incorporación de nuevos Estados miembros ha complicado aún más la concepción común de la protección de los consumidores. En esta revisión del acervo en materia de consumo la Comisión expone su visión de un proceso que podría proporcionar mayor claridad, coherencia y grado de aplicación de las directivas en vigor. No obstante, muchas asociaciones de consumidores consideran que también plantea cuestiones relativas a la dirección de la política de protección de los consumidores en su conjunto.

2.4 Las directivas incluidas en esta revisión cubren una gama amplia de cuestiones relativas al Derecho contractual de los consumidores, incluida la venta a domicilio, la venta de bienes en régimen de tiempo compartido, los viajes combinados, la venta a distancia, la venta de bienes de consumo y cláusulas contractuales abusivas. Sin embargo, en la revisión no se incluyen todas las directivas sobre protección de los consumidores, por considerarse que algunas de ellas son demasiado recientes o pertenecen a ámbitos que la Comisión está tratando en otros campos. En el Libro Verde se señala que la Directiva sobre régimen de tiempo compartido requiere una revisión urgente y se espera una directiva revisada para dentro de poco. Un nuevo sector importante, que según el Libro Verde debe incluirse en los principios del acervo, es el «entorno» digital, caracterizado por los desafíos globales del comercio electrónico.

2.5 La Comisión ha revisado las directivas mediante:

- un análisis comparativo de su transposición al Derecho nacional;
- el análisis de los comportamientos de los consumidores y empresas;
- la organización de talleres con expertos de los Estados miembros y las partes interesadas en materia de Derecho contractual.

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm.

2.6 La terminología bien consolidada que emplean quienes trabajan en cuestiones de protección de los consumidores puede resultar confusa, por lo que consideramos conveniente incluir aquí la explicación de algunos conceptos clave. Se habla de «armonización mínima» cuando una directiva impone una serie de normas mínimas que debe aplicar el Estado miembro. Ello permite a éste establecer normas más estrictas que las recogidas en la directiva. Por «armonización máxima» o «armonización plena» se entiende que los Estados miembros han de aplicar las normas que contiene la directiva, pero sin poder ir más allá (se trata de una armonización mínima y máxima al mismo tiempo). Así, muchas asociaciones de consumidores consideran la armonización plena como sinónimo de un nivel mínimo de protección, mientras que la armonización mínima permite alcanzar un grado de salvaguarda mucho mayor.

2.7 La publicación del Libro Verde marca el fin de la fase exploratoria del proceso de revisión emprendido por la Comisión. La Comisión solicitó opiniones sobre el Libro Verde hasta el 15 de mayo de 2007. La Comisión está ahora analizando las respuestas recibidas, tiene previsto publicar una síntesis de los puntos de vista expresados y decidirá si hay necesidad de un nuevo instrumento legislativo, aunque ello llevará algunos meses. Toda propuesta legislativa irá acompañada de una evaluación de impacto. *«Lo ideal sería que, al término del ejercicio, fuera posible decir a los consumidores de la UE: “Esté donde esté o compre donde compre en la UE, sus derechos básicos son los mismos”*»⁽⁴⁾.

3. Síntesis del Libro Verde

3.1 Con el Libro Verde, la Comisión Europea pretende crear un contexto en el que pueda recabarse la opinión de las partes interesadas acerca del camino a seguir en relación con el acervo en materia de consumo y otras cuestiones específicas. Describe las principales cuestiones como sigue:

- últimos avances del mercado: la mayoría de las directivas que constituyen el acervo no responde a «las necesidades de los mercados actuales, en rápida evolución». A modo de ejemplo se citan las descargas de música y las subastas en línea al igual que la exclusión de los programas informáticos y datos del ámbito de aplicación de la Directiva sobre venta de bienes de consumo;
- fragmentación de las normas: en virtud de las directivas en vigor, los Estados miembros pueden imponer en la esfera nacional un nivel de protección de los consumidores más elevado. En una serie de cuestiones, tales como la duración del período de reflexión, existe falta de coherencia entre las legislaciones nacionales;
- falta de confianza: la mayoría de los consumidores creen que las empresas situadas en otros Estados miembros probablemente respetan menos la legislación sobre protección de los consumidores.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_en.pdf.

3.2 Basándose en actuaciones anteriores, la Comisión Europea esboza a continuación dos posibles estrategias positivas para la revisión del acervo en materia de consumo:

- opción I: el enfoque vertical, consistente en revisar las directivas por separado para, progresivamente, eliminar las incoherencias existentes entre ellas;
- opción II: el enfoque mixto consistiría en identificar y extraer las cuestiones comunes a todas las directivas que forman parte del acervo en materia de consumo con vistas a regularlas de manera sistemática en un «instrumento horizontal». También sería necesario algún ajuste «vertical» de algunas directivas.

3.3 Se menciona asimismo brevemente una tercera estrategia, consistente en la «ausencia de acción legislativa», pero la Comisión afirma que ello no permitiría resolver los problemas que se plantean actualmente sino que, por el contrario, podrían aumentar las divergencias existentes entre los distintos Estados miembros.

3.4 A continuación, se analiza en el Libro Verde el posible ámbito de aplicación del instrumento horizontal. La Comisión sugiere tres opciones.

- I. Un instrumento marco, aplicable tanto a las transacciones nacionales como a las transfronterizas, sin perjuicio de las normas sectoriales específicas que seguirían prevaleciendo. A modo de ejemplo, cita el ámbito de los servicios financieros y de los seguros.
- II. Un instrumento horizontal que se aplique exclusivamente a los contratos transfronterizos. Esta alternativa podría, por un lado, aumentar la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo de bienes y servicios, pero, por otro, supondría atenerse a varios conjuntos de normas, en función del carácter nacional o transfronterizo de la transacción.
- III. Un instrumento horizontal limitado a las compras a distancia, independientemente de su carácter nacional o transfronterizo, que reemplazaría a la Directiva sobre venta a distancia. No obstante, ello podría desembocar en una fragmentación normativa, regulándose de distinto modo las transacciones a distancia y las que se realicen en persona.

3.5 La siguiente cuestión que se aborda en el Libro Verde, el **grado de armonización**, es, para muchos, la cuestión clave para la revisión del acervo en materia de consumo. Actualmente, los Estados miembros pueden imponer niveles de protección más elevados que los previstos en las directivas. Es lo que se denomina «armonización mínima». Los enfoques y prioridades varían considerablemente en función de los Estados miembros, a veces con el resultado de confundir al consumidor y de disuadir a las empresas del comercio transfronterizo. Se mencionan dos opciones al respecto:

1. Legislación revisada y plenamente armonizada. En materias que no se puedan armonizar plenamente se podría prever una cláusula que contemple el reconocimiento mutuo «*de determinados aspectos contemplados en la legislación propuesta, pero no plenamente armonizados*».
2. Legislación revisada sobre la base de una armonización mínima, junto con una cláusula de reconocimiento mutuo o con el principio del país de origen ⁽³⁾.

3.6 Anexo I: la consulta

La mayor parte del Libro Verde está dedicada a un ejercicio de consulta, detallado y sumamente estructurado, en el que se pide la opinión acerca de multitud de cuestiones relativas a la política general, definición, derecho contractual, principios generales, y enfoque y grado de detalle. La consulta comienza con las tres cuestiones de «política» mencionadas anteriormente:

- el enfoque legislativo general;
- el posible ámbito de aplicación del instrumento horizontal;
- el grado de armonización.

Para cada una de estas cuestiones, la Comisión formula una pregunta clave y sugiere tres o cuatro posibles respuestas. A continuación, se plantean 27 preguntas específicas relativas a las directivas de que se trata. El formato consiste en hacer una breve introducción al tema de que se trate, formular la pregunta principal (por ejemplo, «*Hasta qué punto debería aplicarse la disciplina de las prácticas contractuales desleales a las condiciones negociadas de manera individual?*» o «*Debería armonizarse la duración de los períodos de reflexión en el acervo en materia de consumo?*») y proponer luego tres o cuatro posibles opciones de respuesta.

4. Observaciones generales

4.1 Desde hace muchos años el CESE viene respaldando, mediante su labor y sus dictámenes, el objetivo fundamental de la política comunitaria en materia de consumo, es decir, el de garantizar a todos un nivel de protección que resulte a la vez elevado, uniforme y coherente. El Comité apoya asimismo el objetivo secundario de dicha política, a saber que los consumidores estén informados y que elijan con conocimiento de causa en un mercado sin barreras. La estructura del Libro Verde hace inevitable que salgan a la luz las tensiones subyacentes a la hora de alcanzar plenamente estos dos objetivos.

⁽³⁾ En virtud de la cláusula de reconocimiento mutuo, los Estados miembros conservarían la posibilidad de introducir normas más estrictas sobre protección de los consumidores en sus ordenamientos jurídicos nacionales, pero no estarían autorizados a imponer sus propios requisitos más estrictos a las empresas establecidas en otros Estados miembros de manera que se introdujesen restricciones injustificadas a la libre circulación de mercancías o a la libertad de prestación de servicios. Con arreglo al principio del país de origen, el Estado miembro conservaría la posibilidad de introducir normas más estrictas sobre protección de los consumidores en su ordenamiento jurídico nacional, pero las empresas establecidas en otros Estados miembros sólo tendrían que cumplir las normas aplicables en su país de origen.

4.2 Está ya claro que mantener el acervo en materia de consumo en su forma actual no debería considerarse como una opción a largo plazo. La disparidad legislativa existente entre los distintos Estados miembros; la incoherencia en cuanto a las definiciones; las considerables divergencias a la hora de aplicar y hacer cumplir las distintas reglamentaciones en vigor en materia de consumo; la falta de claridad (o incluso la simple existencia) de los procedimientos para presentar quejas o solicitar compensaciones son todos ellos elementos que obstaculizan en alguna medida la consecución del mercado único.

4.3 También resulta evidente que la Comisión ve en este proceso de revisión la oportunidad de analizar algunos aspectos de la política de consumo considerados hasta ahora como fundamentales y determinar si son compatibles con un mercado único dinámico, especialmente si es competitivo en términos de globalización. Existen, a este respecto, similitudes con otros procesos de revisión emprendidos como resultado de la aplicación de la Agenda de Lisboa. Para algunos, un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores forma parte del modelo social europeo, y *redefinir la política comunitaria en materia de consumo para que contribuya más eficazmente a la consecución de dos objetivos esenciales de la UE — generar crecimiento económico y empleo y tender puentes entre Europa y sus ciudadanos* podría considerarse que pone en entredicho ese concepto ⁽⁶⁾.

4.4 Pese a las dificultades que entraña la tarea, el CESE respalda la revisión del acervo en materia de consumo y los objetivos establecidos por la Comisión, a saber, reducir las barreras existentes en el mercado interior manteniendo paralelamente un elevado nivel de protección de los consumidores. Sin embargo, entiende que dicho esfuerzo no debe limitarse solamente a las ocho directivas objeto de examen, sino que debe abarcar, al menos, las 22 directivas incluidas en la lista elaborada por la Comisión en mayo de 2003.

4.5 El CESE manifiesta su deseo de participar activamente en este debate con vistas a consolidar el mercado interior en beneficio de todas las partes interesadas: consumidores, profesionales, empresas y ciudadanos.

5. Observaciones específicas

5.1 En el Libro Verde se plantea una serie de complejas cuestiones relativas a la política, los principios y la legislación en materia de consumo. Los Estados miembros han generado un corpus legislativo en materia de consumo que, pese a basarse a menudo en idénticos principios generales, difiere en cuanto a los detalles y a su aplicación. El amplio y sistemático proceso de

consulta descrito en el anexo al Libro Verde refleja esa complejidad. En el marco de dicho proceso de consulta se solicitan respuestas a varios cientos de organizaciones interesadas que desean dar a conocer sus respectivos puntos de vista. No obstante, en el presente dictamen el CESE se pronuncia únicamente sobre las principales cuestiones de política de consumo subyacentes, porque considera que deberá pronunciarse caso por caso sobre cada una de las directivas pendientes de revisión, como ya lo hizo en su dictamen sobre la Directiva relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia [Dictamen INT/334 sobre la Comunicación de la Comisión COM(2006) 514 final, de 21 de septiembre de 2006].

5.2 La prioridad principal debería de ser colmar las deficiencias de las directivas existentes y coordinarlas entre sí.

5.3 En el futuro previsible, probablemente la mayor parte del acervo en materia de consumo se base en una «armonización mínima» junto con una actitud positiva de los Estados miembros para establecer sistemáticamente normas más exigentes en materia de protección de los consumidores. Por razones sociales y económicas de índole diversa (y variable), los Estados miembros preferirán mantener el nivel de protección actual o evolucionar paulatinamente, al ritmo que cada país escoja, hacia otro nivel de protección. Esta postura respeta el principio de subsidiariedad y es mucho más fácil de reconciliar con éste. Pero también reconoce que hay categorías de consumidores en la UE que están desfavorecidas en cuanto a su actual grado de protección o a sus posibilidades de ser indemnizadas, y que en sentido es necesario actuar tanto en la esfera comunitaria como estatal.

5.3.1 Eso no significa que, en un estudio casuístico en ámbitos bien precisos en que prevalece el interés de la realización del mercado interior, no se vaya a considerar la posibilidad de una armonización máxima, siempre que se garantice un nivel más elevado de protección de los consumidores, incluso recurriendo a reglamentos.

5.4 El objetivo declarado de poner las riendas en manos del consumidor — en términos de conocimiento de sus derechos, de su capacidad de emprender acciones legales contra los proveedores y de obtener compensación — no debe considerarse como solución alternativa al establecimiento de una protección clara y proactiva basada en una combinación de legislación comunitaria y nacional. La información es algo muy diferente de la protección. En efecto, en la mayor parte de las transacciones el equilibrio de fuerzas favorece normalmente al proveedor y la mayoría de las normas en materia de consumo están encaminadas a salvaguardar los derechos del comprador.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Meglena Kuneva, Comisaria Europea de Protección de los Consumidores
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>