

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

484ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2012

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las asociaciones de consumidores en el establecimiento y funcionamiento del mercado único» (dictamen de iniciativa)**

(2013/C 11/02)

Ponente: **Bernardo Hernández BATALER**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*La participación de las asociaciones de consumidores en el establecimiento y funcionamiento del mercado único*».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de agosto de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En el contexto actual, en el que el regreso a los niveles de crecimiento que se han conocido en el pasado tardará en reproducirse, resulta esencial poner al consumidor en el centro de las políticas económicas y financieras de la Unión, en línea con la Comunicación de la Comisión «Europa 2020—Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Es de suma importancia el papel que desempeñan en el mercado las organizaciones de consumidores independientes y fuertes, que deben ser dotadas de medios humanos, materiales y técnicos necesarios para el cumplimiento de su misión que es la defensa de los derechos e intereses de los consumidores.

1.2 El derecho de los consumidores a organizarse para salvaguardar sus intereses se reconoce en el derecho primario, en el artículo 169 del TFUE, en virtud del cual se reconoce normativamente, a nivel europeo, que sus organizaciones desempeñan un papel insustituible como garantes de la confianza y el desarrollo del mercado único europeo.

1.3 Sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad, el CESE insta a la Comisión a tomar la iniciativa para alcanzar unos derechos mínimos comunes de las organizaciones de consumidores, destacando entre éstos, los derechos a ser consultadas y a ser oídas por vía representativa, una definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores a través de la audiencia y consulta previa sobre

medidas que afecten a derechos o intereses legalmente protegidos, sea a nivel nacional, sea a nivel comunitario, y el derecho a participar en el ámbito de la regulación de los servicios de interés económico general.

1.4 La circunstancia de que los prestadores de servicios de interés económico general compartan la misma base común de consumidores de estos servicios, incluidos muchos consumidores vulnerables, exige un acompañamiento de las especificidades de cada mercado (gas, agua, electricidad, etc.) sin perder una visión integrada de todos esos servicios ante los efectos que pueden tener, en su conjunto, en la calidad de vida y los presupuestos familiares. Las organizaciones de consumidores son especialmente aptas para abordar estos aspectos. Debería establecerse para los servicios defectuosos un sistema similar al que existe para los productos (RAPEX), de manera que las asociaciones de consumidores, a través de la red, pudieran advertir a los consumidores de la existencia de estos servicios.

1.5 Hay una enorme disparidad en el acceso a la información y el conocimiento experto en el funcionamiento de los mercados para los servicios de interés económico general, en la forma de construir los precios, los valores y elementos que integran el acceso a las redes y la forma en que se repercuten a los consumidores, pues la materia de regulación es muy técnica y compleja, pero de indudable interés para los consumidores y las organizaciones que los representan.

1.6 Normalmente, los consumidores tienen más dificultades para comparar los servicios, más que los productos. Esta tarea resulta especialmente compleja en los servicios de interés económico general. En estos servicios no solo los términos contractuales son muy variados, como por ejemplo, la metodología para la fijación de tarifas, sino que la incorporación de componentes, además del propio servicio, tiene que ser explicada adecuadamente por los organismos reguladores, discutido con la organizaciones representativas de los intereses de los consumidores y comprendidas por éstos.

1.7 El Comité considera que la Comisión debería alentar a los Estados miembros y los reguladores nacionales a promover la transparencia, la información y la toma de decisiones, fomentando la discusión de los intereses en juego- oferta/demanda (sectores económicos regulados y consumidores)- apoyando la discriminación positiva de las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores para la participación en igualdad de condiciones con los agentes económicos, en los foros de discusión y órganos consultivos del regulador, para garantizar la potenciación (*empowerment*) de las organizaciones de consumidores y por esa vía, del propio consumidor.

## 2. Introducción

2.1 El CESE, como organismo europeo que da voz a las organizaciones de la sociedad civil, pretende con el presente dictamen de iniciativa hacer hincapié en la necesidad de adoptar una perspectiva humanista del mercado interior y defender la democracia económica<sup>(1)</sup>, con todas las consecuencias que se deriven principalmente de la consulta, participación y transparencia de la toma de decisiones en la regulación de los servicios de interés general, el acceso a la información y la participación, consulta y representación de los consumidores en la regulación de los servicios de interés económico general, incluyendo aquí también los servicios financieros.

2.2 En línea con la Comunicación de la Comisión «Europa 2020 - Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo» que pretende colocar en el centro del mercado único al consumidor en pleno uso de sus derechos, los consumidores deben poder confiar en que sus organizaciones, nacionales y europeas, sean capaces de protegerlos y puedan disponer de los medios, conocimientos e instrumentos necesarios para actuar en su defensa. Las normas destinadas a garantizar que no se falsee la competencia en el mercado interior tienen por objeto, en definitiva, aumentar el bienestar del consumidor<sup>(2)</sup>.

2.3 El CESE constata que, en el actual contexto, es esencial colocar al consumo en el centro de las políticas de la UE y de la construcción del mercado único, por lo que es función primordial de las organizaciones de consumidores ser independientes y fuertes. El Comité ya tomó nota de que la preservación del equilibrio económico requiere que estas organizaciones sean capaces de desempeñar plenamente su papel como contrapeso

en el mercado, recomendándole a la Comisión un aumento significativo de la financiación, en particular, para que puedan dotarse de los medios de especialización requeridos<sup>(3)</sup>.

2.4 El Comité subraya y reconoce que la diversidad entre los Estados miembros también se refleja en la manera en que se considera el papel de las organizaciones de consumidores, en la forma en que estas se organizan, en los medios, niveles de conocimiento y especialización que poseen o en la representatividad que han de garantizar. Y aunque existen organizaciones de ámbito europeo (por ejemplo, BEUC, ANEC), dada la relevancia de las organizaciones nacionales para los consumidores y para el mercado único, el CESE considera fundamental que sus problemas se aborden desde el punto de vista de la Unión Europea.

Asimismo, el CESE promueve la cooperación entre organizaciones representativas de profesionales y de consumidores como una forma privilegiada de diálogo útil que permita hallar las soluciones más equilibradas para el desarrollo del mercado, respaldando la existencia de foros, nacionales y europeos, que tengan este objetivo.

## 3. Consumidores europeos - organizaciones representativas nacionales

3.1 Las instituciones europeas han reconocido sobradamente la importancia que tiene la confianza de los consumidores para la plena realización del mercado único. Desde el primer programa para una política de protección de los consumidores de 1975<sup>(4)</sup>, en el que los Estados miembros confirmaron su determinación de incrementar los esfuerzos en pro de los consumidores, se reconoce expresamente el derecho a la representación y a ser oídos. Los sucesivos programas venían a confirmar los objetivos y derechos contenidos en los mismos hasta que se aprobaron los denominados Planes Estratégicos de protección a los consumidores, en los que se contempla la participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias, tanto desde el punto de vista del contenido como del procedimiento.

3.2 Según estos programas y planes, los consumidores y sus representantes debían disponer de la capacidad y los recursos necesarios para poder velar por sus intereses en las mismas condiciones que las demás partes implicadas del mercado, por lo que deberían revisarse los mecanismos de participación de las organizaciones en la elaboración de las políticas de la UE.

3.3 Sin embargo, en el actual Plan Estratégico<sup>(5)</sup>, la potenciación de las asociaciones de consumidores, a nivel europeo, desaparece como objetivo principal de la política de consumo, centrándose el interés en la potenciación del movimiento consumerista dentro de los Estados miembros. Lamentablemente, hasta el momento presente, nunca se ha evaluado a nivel de la UE, el resultado de los objetivos de dichos planes, respecto a la participación de los consumidores.

(1) DO C 175, de 28.7.2009, p. 20.

(2) Sentencia del Tribunal de primera instancia (quinta sección) de 7 de junio de 2006, Compilación de la jurisprudencia de 2006, página II-01601.

(3) DO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

(4) Primer Programa Preliminar de la Comunidad para una Política de Protección y de Información a los Consumidores, aprobado por el Consejo el 14.4.1975.

(5) COM(2007) 99 final.

3.4 La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo han optado en los últimos años por una estrategia de revalorización (*empowerment*) de los consumidores considerados individualmente, esperando forzar con ella la deseada confianza en el mercado interior. Para hacer realidad esta estrategia, asociaron la revisión del acervo en materia de protección de los consumidores a la defensa de una armonización máxima en ámbitos típicos de la política de los consumidores y, por otra parte, desarrollaron al máximo la teoría del consumidor medio <sup>(6)</sup>, «el individuo normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz <sup>(7)</sup>», por lo que la legalidad se construye sobre una falacia que es la existencia de un consumidor ideal, informado y consciente, que las estadísticas demuestran que no existe.

3.5 Los datos disponibles demuestran que muchos consumidores están lejos de desempeñar un papel activo, informado y firme que un mercado competitivo e innovador exigiría. En realidad, en su mayoría, los consumidores europeos no se sienten confiados, conocedores ni protegidos <sup>(8)</sup>.

3.6 Paralelamente, respecto de los consumidores considerados como colectivo, el enfoque europeo ha sido muy restringido. Las realizaciones de la UE en materia de organizaciones representativas de los consumidores son escasas, por lo que el CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta concreta sobre la acción colectiva, instrumento de enorme importancia para la defensa de los intereses de los consumidores, tanto a nivel nacional como europeo.

3.7 El derecho de los consumidores a organizarse para salvaguardar sus intereses se contempla en el artículo 169 del Tratado, por lo que es esencial reconocer, a nivel europeo, que las organizaciones de consumidores desempeñan un papel único e insustituible como garantes de la confianza y del desarrollo del mercado único europeo, quedando pues justificado que, sin perjuicio de la autonomía en la correspondiente definición, en las políticas nacionales de los Estados miembros estén consagrados algunos derechos y principios básicos comunes.

3.8 En enero de 2011, el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores (GCEC) enumeró entre las principales razones para la necesidad de unas organizaciones de consumidores fuertes, las siguientes:

- a) el número de decisiones europeas con impacto en los consumidores a nivel nacional;
- b) el hecho de que las asociaciones de consumidores sean crecientemente escuchadas por las instituciones europeas;
- c) el derecho de los consumidores a ser oídos en las definiciones de las políticas que les afecten;

<sup>(6)</sup> Muy criticada por el CESE en sus dictámenes.

<sup>(7)</sup> TJUE C-220/98, de 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics contra Lancaster Group, y Asunto C-210/96 de 16.7.1998, Gut Springenheide e Tusky.

<sup>(8)</sup> «Consumer Empowerment in the EU» (Capacitación de los consumidores en la UE), SEC(2011) 469 final.

- d) la existencia de desequilibrios de los recursos financieros entre los representantes de los profesionales y los representantes de los consumidores en el ámbito decisorio dando origen a una mayor o menor participación, y la influencia de las propias asociaciones <sup>(9)</sup>.

El CESE ya se ha pronunciado al respecto y reitera aquí sus afirmaciones sobre los requisitos que deberían reunir las organizaciones de consumidores <sup>(10)</sup>.

3.9 Sin organizaciones de consumidores fuertes e independientes del poder político y económico, que contribuyan activamente en un mercado libre y competitivo y reivindicuen la transparencia de la información, y que actúen en defensa de los intereses individuales y colectivos de los consumidores, será más difícil lograr que haya confianza entre los consumidores europeos.

#### 4. Los derechos de consulta y de participación en organismos reguladores de los servicios económicos de interés general

4.1 Las organizaciones de consumidores son aliadas cruciales en la recuperación de la confianza de los consumidores y en la construcción del mercado interior, por lo que el CESE insta a la Comisión a que tome la iniciativa para que se reconozcan unos derechos mínimos comunes a las organizaciones de consumidores; concretamente, el derecho a ser consultadas y a ser oídas a través de sus representantes, una definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores en lo que se refiera a la consulta previa sobre medidas que afecten a sus derechos o intereses legalmente protegidos – ya sea a nivel nacional o de la UE –, y el derecho a participar en el ámbito de la regulación de los servicios de interés económico general.

4.2 Al no ser posible debatir en el presente dictamen todos los aspectos que han de garantizarse a las organizaciones de consumidores relevantes, el Comité destaca:

- a) **El derecho a ser consultadas y escuchadas** por vía representativa, sobre la definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores, mediante audiciones y consultas previas acerca de las medidas que afecten a los derechos o intereses legalmente protegidos, ya sea a nivel nacional o de la Unión;
- b) El derecho a **participar** en el ámbito de la **regulación sectorial**, en particular de los **servicios de interés general**, esenciales para la vida en sociedad, respecto de los cuales los consumidores no pueden realmente elegir entre tener o no tener.

<sup>(9)</sup> Informe del GCEC sobre «Monitoring indicators of the consumer movement» (Indicadores de seguimiento del movimiento de los consumidores).

<sup>(10)</sup> Véase punto 3.5 del dictamen del CESE: personalidad jurídica y judicial, ausencia de fines de lucro, defensa y representación de los intereses de los consumidores como finalidad estatutaria principal, funcionamiento interno democrático, autonomía financiera, independencia del poder político (DO C 221, de 8.9.2005, p. 153).

4.3 El CESE recuerda que el Tratado de Lisboa, en el Protocolo nº 26, relativo a los servicios de interés general, y en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales, señalan la importancia de los servicios de interés general para la UE, que establece los principios que guían su enfoque. Recuerda también que el plazo de los servicios de interés económico general no podía ser satisfecho por el mercado (o solo podía serlo en condiciones diferentes y en cuanto a calidad, seguridad y accesibilidad, igualdad de trato y acceso universal), sin intervención pública. La obligación específica de servicio público se impone al proveedor a través de un mandato, basado en un criterio de interés general que garantice la provisión de las condiciones de servicio para que pueda cumplir su misión <sup>(1)</sup>.

4.4 Muchos de los servicios de interés económico general, como la electricidad y el gas, el agua o las comunicaciones, tradicionalmente han sido proporcionados por los Estados que tenían las redes de suministros. A menudo su debate era abordado en término de riesgo (salud, seguridad, medio ambiente), de las políticas estratégicas de los recursos naturales nacionales o de los procesos de liberalización de los mercados, como el sector de la energía.

4.5 Desde el punto de vista del consumidor, las cuestiones principales están relacionadas con las garantías de la seguridad de suministro y del propio acceso, siendo el precio el factor determinante y casi único de la elección del consumidor.

Si los consumidores ya tienen más dificultades en comparar servicios que productos, esta tarea se vuelve, especialmente ardua, cuando estamos ante términos contractuales que no suelen ser debidamente explicados, como la propia metodología de fijación de tarifas y precios que es amplia e incorpora muchos componentes, además del servicio en sí mismo considerado. Además, esta metodología no es discutida ni percibida por las organizaciones representativas de sus intereses.

Debería establecerse para los servicios defectuosos un sistema similar al que existe para los productos (RAPEX), de manera que las asociaciones de consumidores, a través de la red, pudieran advertir a los consumidores de la existencia de estos servicios.

4.6 El Observatorio del Mercado de Energía desglosa el precio de la energía en tres grandes grupos, energía, transporte y distribución (redes) por un lado, otros impuestos por otro y, finalmente, el IVA con varias comparaciones entre los Estados miembros. A pesar de la falta de identificación -que debe hacerse- de los elementos específicos que componen, en cada Estado miembro, el grupo denominado «otros impuestos», este tipo de desglose del precio es posible en otros servicios de interés económico general (agua, comunicaciones), por lo que sería una información útil si se detallase también en otros sectores.

4.7 La Comisión Europea ha desarrollado estudios sobre el precio de algunos servicios de interés económico general en

detalle, destacando los datos facilitados por el Observatorio de Mercado de la Energía, en el que se concluye, entre otros:

- a) La mayoría de los Estados miembros siguen regulando los precios de un conjunto de los hogares y las prácticas de la industria mediante la complejidad de las cuentas de la electricidad hacen difícil la entrada de nuevos competidores y proveedores de conmutación de los consumidores.
- b) Las tarifas pueden representar una importante fuente adicional de ingresos, cuyo valor ha ido en aumento y se refleja en la factura que pagan los consumidores domésticos e industriales.

4.8 La verdad es que, a pesar de la existencia de muchos y diferentes organismos reguladores y de los incentivos europeos en favor de la transparencia de sus decisiones, existe una enorme disparidad en el acceso a la información y el conocimiento especializado sobre el funcionamiento de estos mercados de servicios de interés económico general de que disponen las organizaciones de consumidores, en particular en forma de construcción de precios, los valores que integran o el acceso a las redes y el modo como los mismos son repercutidos a los consumidores.

4.9 El CESE considera que la Comisión Europea debe incentivar a los Estados miembros y a los reguladores nacionales para que promuevan no sólo la transparencia de la información y del proceso de toma de decisiones sino también favorezcan el equilibrio de los intereses en juego -sectores económicos regulados y consumidores- apoyando y discriminando positivamente a las organizaciones que representan los intereses de los consumidores (por ejemplo, a través de formaciones específicas, acompañamiento, soporte financiero).

4.10 La participación de las organizaciones de consumidores, en pie de igualdad con los agentes económicos en foros de debate y órganos consultivos es, en opinión del CESE, el mecanismo más apropiado para garantizar, en un mercado competitivo, la revalorización (*empowerment*) de las organizaciones de consumidores y, de esta manera, la revalorización del propio consumidor <sup>(12)</sup>.

4.11 El CESE entiende, no obstante, que tales riesgos (empezando por que las organizaciones queden cautivas) deben ceder ante la importancia de garantizar la adquisición de conocimientos específicos en áreas complejas con un impacto significativo en la calidad de vida de los consumidores, la cual sólo se verá protegida por una representación efectiva de los consumidores.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 900 final.

<sup>(12)</sup> Cabe señalar los datos del Eurobarómetro nº 51.1 de 1999, en el que a la pregunta: En su opinión, ¿cuál de las siguientes funciones (10 alternativas para una sola respuesta, incluida la de «no sabe») debe ser una prioridad para las asociaciones de consumidores? seguían las respuestas más numerosas siguientes (promedio de los 15 Estados miembros en aquel momento): 1º la distribución de la información (26,8 %); 2º la asistencia y consejos prácticos (25,4 %); 3º la protección del consumidor (19,2 %); y 4º la representación de los consumidores (7,3 %).

4.12 La participación de las organizaciones de consumidores en los órganos y foros de debate de los reguladores –que repercuten en los foros de discusión de tarifas y precios<sup>(13)</sup>– puede y debe ser alentada por las instituciones europeas, no sólo como manifestación de independencia y transparencia del proceso regulatorio, en particular en lo que se refiere a la estructura tarifaria, sino también como contribución a una ciudadanía activa y a la existencia de organizaciones de consumidores fuertes.

4.13 Es cierto que existe un ligero afloramiento de esta problemática, cuando en las directivas relativas a las normativas comunes para el mercado interior de la electricidad y el gas natural<sup>(14)</sup> se afirma que «Sin perjuicio de su independencia y sus competencias y de acuerdo con “legislar mejor” el principio, la autoridad reguladora deberá consultar, en su caso, los operadores del sistema de transmisión y establecer, en su caso, una estrecha cooperación con otras autoridades nacionales competentes para llevar a cabo las obligaciones». La participación y el debate con las organizaciones representativas de los consumidores no son, sin embargo, recomendados en todos los entornos competitivos.

4.14 En entornos competitivos, la estructura tarifaria condiciona el acceso no sólo de los prestadores de servicios sino también de los consumidores, ya que influye directamente en el precio, lo que puede generar exclusión e inmovilidad (*switching*) entre los consumidores<sup>(15)</sup>.

4.15 La regulación ha desatendido la cuestión del precio y la necesidad de debatir con los representantes de los consumidores

sobre las estructuras tarifarias que originan dicho precio. Tampoco estos puntos figuran en los actos jurídicos de la Unión sobre este asunto (por ejemplo, las directivas señaladas). No obstante, la información que llega sistemáticamente del Observatorio para el Mercado de la Energía revela a las claras que, en el precio de dichos servicios, repercuten costes (impuestos y otros) sobre los consumidores y sobre las propias empresas en perjuicio de la competitividad de estas y con incremento de la vulnerabilidad de aquellos dentro del mercado interior.

4.16 Existen opciones en cuanto a los servicios de interés económico general que tienen efecto directo sobre los costes, los cuales al final se repercuten en el precio abonado por los consumidores. El CESE considera que la sana competencia en el mercado único y la protección de los consumidores justifican la intervención de las instituciones de la Unión, para garantizar una mayor transparencia en la formación de los precios de los servicios esenciales de interés económico general y seguir la evolución de sus diversos componentes y tarifas. A tal fin, debe alentarse a los Estados Miembros y los reguladores nacionales a que apoyen la participación activa tanto de las organizaciones representativas de los consumidores como de las PYME en el proceso decisorio para la fijación de las tarifas<sup>(16)</sup>.

4.17 Finalmente, cabe al CESE recordar que la representación de los consumidores difícilmente será eficaz mientras no se garantice la posibilidad de acción mediante recursos colectivos, por lo que insta a la Comisión a retomar las actividades en lo relativo a la aplicación de un recurso colectivo europeo.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> En el ámbito de los servicios de empresas de servicios públicos, aunque las posibilidades de riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores sean remotas –hoy en día poco se hace por los servicios de telefonía y electricidad– el precio es un factor casi único y determinante de la elección del consumidor.

<sup>(14)</sup> Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE (DO L 211, de 14.8.2009, p. 55 y p. 94).

<sup>(15)</sup> Véase artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/72/CE.

<sup>(16)</sup> DO C 318, de 29.10.2011, p. 155.