

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

398º PLENO DE 26 Y 27 DE MARZO DE 2003

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La educación de los consumidores»

(2003/C 133/01)

El 18 de julio de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2003 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 398º Pleno de los días 26 y 27 de marzo de 2003 (sesión del 26 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El desarrollo de una política adecuada y eficaz en defensa de los consumidores supone llevar a cabo una serie de medidas de diversa índole orientadas a velar por su seguridad y bienestar, muy especialmente desde el punto de vista económico y de la salud. La calidad, composición y condiciones de fabricación, mantenimiento y seguridad de los bienes y servicios; la veracidad y claridad de las comunicaciones comerciales y de las acciones promocionales; las garantías en los contratos; la defensa de la privacidad y la intimidad; la defensa del interés general; la progresiva armonización normativa; el desarrollo de las vías de corregulación y de resolución extrajudicial de conflictos, o el apoyo a las organizaciones de consumidores son elementos básicos de esa política.

1.2. Al mismo tiempo, los consumidores europeos necesitan proveerse de habilidades y conocimientos que les permitan actuar adecuadamente en un mercado cada vez más complejo, convergente y sofisticado. Habilidades y conocimientos para ejercer eficazmente sus derechos, cumplir con sus responsabilidades y aprovechar todas las posibilidades y garantías que la UE pone a su servicio para la defensa de sus intereses. La educación de los consumidores es, en este sentido, imprescindible para que todo el marco de protección del consumidor, así como del funcionamiento del mercado único y de otras políticas, pueda ser aplicado y funcionar, en la práctica, de una forma verdaderamente eficaz.

1.3. La importancia de la educación de los consumidores queda claramente establecida por el artículo 153 del Tratado de la UE, cuando insta a promover los derechos de los consumidores en materia de información y educación, y también queda claramente relacionada con la protección de los consumidores en documentos como el Libro Verde. Es cierto que el principio de subsidiariedad implica que buena parte de la responsabilidad en materia de educación ha de recaer sobre las autoridades nacionales, regionales y locales, aunque ello no es obstáculo para que el tema pueda y deba ser debatido a nivel comunitario con el fin de plantear acciones encaminadas a mejorar la formación de los consumidores. Especialmente si se tiene en cuenta la progresiva realidad del mercado único y los problemas asociados al mismo como las transacciones transfronterizas, la dimensión europea de los derechos de los consumidores o la necesidad de intercambiar entre los Estados miembros experiencias útiles para el conjunto de la UE. El desarrollo de políticas comunes de formación de los consumidores se hace aún más necesario teniendo en cuenta la próxima ampliación y la necesidad de preparar a los ciudadanos y a las organizaciones de consumidores de los países candidatos con programas específicos de información y de formación sobre la Comunidad Europea, cuyo seguimiento viene ya realizándose y debería reforzarse tras la adhesión de los nuevos Estados miembros.

1.4. Por su parte, la Comisión Europea señala en la exposición de motivos de la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre «Estrategia en Materia de Política de los Consumidores 2002-2006»⁽¹⁾ la necesidad de que el público

(1) COM(2002) 208 final.

disponga de más información en materia de consumo. Para el cumplimiento de los objetivos de esta nueva Estrategia, la Comisión señala la necesidad de «potenciar la educación de los consumidores para que puedan comprar en confianza con pleno conocimiento de sus derechos». El CESE considera que se debería profundizar en aspectos que deberían ser objeto de esa mayor información tales como los precios de bienes y servicios, la calidad y seguridad de los mismos y de sus procedimientos de fabricación, junto con otras características como su impacto medioambiental.

2. La importancia del «consumidor formado»

2.1. Es importante tener en cuenta el importante valor añadido que conlleva el concepto de «consumidor formado», como requisito necesario para la existencia de un «consumidor informado», a la hora de garantizar la adecuada protección de los consumidores. Buena parte de los estudios, de carácter descriptivo o prospectivo, que vienen realizándose en los últimos años sobre la situación de los consumidores en la UE ponen de relieve:

- a) La necesidad de aumentar el nivel de confianza entre los consumidores para generar en éstos un papel más activo de cara a las innovaciones de la oferta y de cara también a conseguir un mayor grado de participación de la sociedad civil organizada y aprovechar la oferta de un mercado único.
- b) La insuficiencia de la mera información para conseguir generar en los consumidores ese nivel de confianza necesario, así como para promover entre los ciudadanos (tanto jóvenes como adultos) una actitud crítica y responsable en materia de consumo.

2.2. Por lo que respecta a la confianza, es necesario recordar que determinados escándalos ocurridos en los últimos tiempos en el sector alimentario, primario e industrial, han minado en gran medida la percepción de seguridad de los consumidores. Y que a ello se añade la incertidumbre a la hora de valorar la calidad e idoneidad de bienes y servicios complejos como los alimentos funcionales (novel foods), el comercio electrónico o los servicios bancarios en línea. Un ejemplo también en este sentido es la experiencia de la introducción del euro, que ha puesto de relieve la necesidad de un mayor esfuerzo en el ámbito de la información y la formación y el peligro de que la insuficiencia en este ámbito pudiera generar actitudes escépticas ante el mercado único. Por ello, la educación debería considerarse también como una parte importante de la política global de protección de los consumidores, así como un elemento clave para reforzar la confianza y aceptación por los ciudadanos del sistema de la Comunidad Europea, siempre sobre la base de su posibilidad de participación y evaluación crítica de los procesos.

2.3. En cuanto a la información, se trata de un factor fundamental en la protección del consumidor, y, por ello, es muy adecuado el objetivo de la Comisión de desarrollar «una política informativa moderna, eficaz y fiable». Hay que señalar, no obstante, que, en primer lugar, existen todavía numerosos obstáculos para conseguir una información completa destinada a los consumidores y que, en segundo lugar, la información es

un elemento necesario para recuperar y generar confianza entre los consumidores, pero no suficiente. La confianza del consumidor no se consigue sólo a través de aumentar la cantidad de información disponible, de garantizar su accesibilidad o, ni siquiera, de mejorar la calidad de esa información. Es fundamental, además, que el ciudadano disponga:

- De un acervo de conocimientos que le permitan incorporar la información recibida, interpretarla de forma crítica, entender su sentido, valorarla y adoptar actitudes con respecto a dicha información. Ello incluye, de un modo especial, las reglas básicas de funcionamiento de la economía, pero también la dimensión ética y social del consumo, los modelos de consumo sostenible, la solidaridad, la cohesión y la integración, los derechos y deberes como consumidor, etc.
- De una serie de habilidades y recursos que le permitan utilizar tanto la información como sus experiencias en la toma de decisiones eficaces orientadas en su propio interés.

2.4. La información no es sino la «materia prima» de la comunicación. El acceso a ella, supone la existencia de un «conocimiento latente» pero no garantiza, por sí sola, la existencia de un consumidor «normalmente informado», de acuerdo con los criterios adoptados por la propia Unión Europea. La información sólo aprovecha verdaderamente al ciudadano si éste, gracias a la educación, es capaz de comprenderla y si está motivado para utilizarla en su toma de decisiones de forma «razonablemente atenta y perspicaz», por utilizar de nuevo la terminología de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

2.5. Los consumidores necesitan más que simple información para ser verdaderamente eficaces en su selección y uso de bienes y servicios. Deberían ser también capaces de usar y aplicar esta información. Dada la importancia del consumo en el mundo actual, las habilidades de los consumidores son un prerequisite para la ciudadanía activa y su plena participación en la sociedad.

3. Los contenidos y las técnicas de educación de los consumidores

3.1. Desde el punto de vista de sus contenidos, la formación y educación de los consumidores requiere un especial esfuerzo para procurar la comprensión adecuada de los diferentes conceptos sociales, técnicos y jurídico-normativos relacionados con su defensa y protección. Ello significa:

- Comprensión adecuada de la composición de los bienes y servicios, de los criterios de seguridad y calidad aplicables a cada oferta, de sus formas de uso, consumo y mantenimiento, de los costes asociados. La mayor complejidad y sofisticación de las ofertas hace necesaria una información científicamente correcta e imparcial. Este es el caso, por ejemplo, de los llamados alimentos funcionales (novel foods) o en el ámbito de la informática y las telecomunicaciones.

- Comprensión adecuada de la comunicación comercial, especialmente a la hora de distinguir la información sobre los productos de los niveles más retóricos del mensaje publicitario y promocional. Un aspecto importante, en este terreno, es la progresiva dificultad a la hora de identificar adecuadamente la comunicación comercial, cada vez más integrada en otro tipo de contenidos pretendidamente informativos o de entretenimiento: creación de eventos (newsmaking), patrocinios (parrinage, sponsoring), emplazamiento de productos (product placement), publicidad encubierta o clandestina, etc.
- Comprensión adecuada de las cláusulas contractuales de los contratos, que, en muchos casos, presentan un grado de dificultad creciente, acorde con la variedad de opciones asociadas a ofertas cada vez más personalizadas. Las ofertas en telefonía, con su complejidad de paquetes, tarifas y condiciones, puede ser un ejemplo ilustrativo de esta dimensión necesaria de la formación.
- Comprensión adecuada de los derechos del consumidor a la hora de reclamar a través de las diferentes vías administrativas, judiciales y extrajudiciales. En este sentido, sólo la existencia de consumidores verdaderamente formados puede permitir el funcionamiento real de los mecanismos de autorregulación o corregulación del mercado en el futuro, fortaleciendo su posición como agentes del mercado.

3.2. Desde el punto de vista técnico, es importante desarrollar materiales y herramientas educativas claramente orientadas para proveer de conocimientos a los consumidores, así como de habilidades para la acción. Estos materiales y herramientas deberían ser, además, atractivos y capaces de motivar y despertar el interés de sus potenciales usuarios.

3.3. Un factor importante para cumplir este objetivo son las posibilidades de las nuevas tecnologías a la hora de ofrecer una formación no sólo presencial, sino también virtual. La educación interactiva en línea a través de Internet y del correo electrónico (e-learning), los soportes audiovisuales (CDs) y los medios de comunicación digitales son instrumentos que permiten ir más allá de los medios tradicionales (revistas, publicaciones, prensa, radio, televisión), aunque ello requiere también unas políticas más decididas para conseguir un mayor nivel de equipamiento y aprendizaje de estas nuevas tecnologías.

3.4. La formación de los consumidores debería contemplar también las diferencias de partida entre unos u otros segmentos de la ciudadanía, especialmente en materia de edad y niveles educativos.

3.4.1. Así, la educación de los consumidores en edad escolar debería ser abordada en estrecha relación con los canales de la enseñanza reglada, aunque también se pongan en marcha iniciativas complementarias en el ámbito de la enseñanza informal. Es importante desarrollar programas y proyectos que potencien tanto la colaboración de las autoridades nacionales y locales en materia de educación como la

colaboración de los centros y la participación y motivación de los escolares, a través, entre otras medidas, de dotar de una mayor notoriedad a estos proyectos. Y, por supuesto, no puede olvidarse, en este sentido, la formación del profesorado de las diferentes materias en temas de consumo, con el fin de que estos temas puedan ser integrados, de modo transversal, en la enseñanza a través de la elaboración de unidades didácticas.

3.4.2. Sería conveniente extender también las iniciativas en materia de educación de los consumidores al ámbito de la enseñanza superior y de la enseñanza especializada, con el fin de incorporar a la formación a un número cada vez mayor de ciudadanos. Es fundamental, en este sentido, la participación de las universidades con la inclusión en los planes de estudio de contenidos de consumo (ya sea de forma troncal, transversal o de libre elección) y la elaboración de unidades didácticas, materiales y herramientas especialmente dirigidas a los estudiantes de ese nivel de enseñanza.

3.4.3. Finalmente, no debería olvidarse la importancia tanto de la formación para adultos como de la formación continua, que deberían extenderse también a otros segmentos de consumidores alejados ya de la vida escolar o académica. Ello requiere un esfuerzo en la elaboración de materiales y herramientas de formación con un contenido especialmente práctico y enfocado a la resolución de problemas en la vida cotidiana. En este ámbito, la participación de las asociaciones de consumidores y de otras organizaciones sociales parece el canal más eficaz para difundir, de forma descentralizada, estos materiales. Teniendo en cuenta, además, la necesidad de llegar a aquellos colectivos de consumidores más vulnerables o que, por su situación vital, requieran un esfuerzo especial de protección y formación en relación al mercado único, al nuevo escenario de convergencia tecnológica y a las innovaciones en materia bioalimentaria. Resulta especialmente importante, la educación dirigida a:

- Los inmigrantes, para que puedan conocer claramente sus derechos y deberes como ciudadanos y, específicamente, como consumidores en toda la Unión Europea, lo que puede facilitar el cambio de residencia en otros Estados miembros en busca de trabajo o de mejoras profesionales.
- Los jóvenes que no alcanzan la educación superior y, para los cuáles, las Instituciones de Juventud de los diferentes Estados miembros son las estructuras más próximas a ellos.

4. El papel educativo de las asociaciones de consumidores

4.1. La mencionada Comunicación de la Comisión en materia de «Política de los Consumidores 2002-2006» incluye, como uno de los objetivos de la nueva estrategia a desarrollar, «la Participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias», lo que implica una especial atención a la formación del propio personal de estas organizaciones en aspectos específicos como las transacciones transfronterizas, los servicios financieros o los derechos de los consumidores de la UE en el mercado interior.

4.2. La Comisión puso en marcha, a principios del año 2002, el proyecto titulado «Preparación de acciones de formación para el personal de las organizaciones de consumidores», que contempla una primera fase de elaboración de material y de formación de formadores, con una continuidad en el año 2003 a través de cursos organizados para el personal mencionado.

4.3. Consideramos, en este sentido, que la formación dirigida a las asociaciones de consumidores no debería plantearse únicamente con objetivos de carácter interno, tales como la mejora de las posibilidades de gestión, el aumento de su fortaleza, estructura y capacidad, el favorecimiento de sus actuaciones de «lobbying» en defensa de los consumidores, o la participación en la elaboración de políticas de la UE y a su consolidación como agentes del mercado en la organización de la demanda.

4.4. El papel de las asociaciones de consumidores en el desarrollo de estrategias de formación debería orientarse asimismo hacia los consumidores en general, teniendo en cuenta su importante papel, para proporcionar consejo a los ciudadanos y orientarles en la solución de sus problemas.

4.5. En este sentido, las organizaciones de consumidores podrían, con el apoyo adecuado, ir más allá de su actividad como consejeros o meros difusores y distribuidores de los materiales y herramientas de formación, elaborados por los expertos o en el seno de las instituciones comunitarias. Podrían cumplir, además, un papel fundamental como impartidores activos de la formación al conjunto de los consumidores. Su eficacia como «multiplicadores», con un alto grado de credibilidad y conexión con los ciudadanos, de cara a la difusión y notoriedad de las iniciativas de la Comisión, debería ser utilizada y tenida en cuenta, también, en el ámbito de la educación de los consumidores. Ese «efecto cascada» requiere considerar a los miembros de las asociaciones de consumidores, destinatarios prioritarios de las acciones de formación de la Comisión, con el fin de propiciar que, a través de esa «formación de formadores», la educación de los consumidores pueda ser una realidad en el marco de la UE.

5. Observaciones específicas

5.1. Sería conveniente un mayor esfuerzo en el planteamiento de otras iniciativas complementarias a las actuales, dirigidas tanto a los menores en edad escolar como a los consumidores involucrados en la formación para adultos. También es deseable un esfuerzo de difusión que les permita conseguir una mayor notoriedad.

5.2. Deben extenderse las iniciativas en materia de educación de los consumidores y educación para el consumo, al ámbito de la enseñanza superior y de la enseñanza especializada, con la participación de las universidades y la realización de materiales y herramientas especialmente dirigidos a los estudiantes de esos niveles de enseñanza.

5.3. No debe olvidarse tampoco la importancia de la formación continua, que permite incorporar a la formación a otros segmentos de consumidores alejados ya de la vida escolar o académica. Ello requiere un esfuerzo en la elaboración de materiales y herramientas de formación con un contenido especialmente práctico y enfocado a la resolución de problemas en la vida cotidiana, con especial atención a aquellos colectivos de consumidores especialmente vulnerables o necesitados de una formación útil en este mercado único, de convergencia y progresivamente tecnológico.

5.4. Las organizaciones de consumidores deberían ser apoyadas por la Comisión para que puedan cumplir un papel fundamental en la educación de los ciudadanos, teniendo en cuenta su potencial como agentes «multiplicadores» en la difusión de los contenidos formativos, con un alto grado de credibilidad y conexión con los ciudadanos.

5.5. Sería, por tanto, deseable un mayor apoyo económico de la Comisión a los proyectos de las organizaciones de consumidores en esta materia, especialmente cuando se trate de proyectos transnacionales con el valor añadido de su dimensión europea.

6. Conclusiones

A la vista de lo anterior, se puede concluir que ha llegado el momento para desarrollar a escala comunitaria:

6.1. La organización y dinamización del trabajo de un grupo de expertos estables, con perfiles de educadores y profundos conocimientos en pedagogía y también en consumo, que puedan sistematizar de manera continuada el trabajo realizado en cada país y elaboren los informes necesarios para avanzar y profundizar en el desarrollo del Tratado de Ámsterdam en lo referente a la educación del consumidor.

6.2. La Comisión debería presentar un plan para consolidar las redes europeas que impulsan la educación del consumidor, con proyectos significativos y estables.

6.3. Se debería elaborar un banco de datos en el que se incluyan todas las experiencias financiadas por la Comisión en los últimos años y, en su caso, las experiencias más significativas desarrolladas en los Estados miembros, de forma que pueda ser consultado por otros países (incluidos los países candidatos) y pueda potenciarse una actitud de cooperación, difusión y dinamización que impulse la educación del consumidor.

6.4. Estudiar las posibilidades de poner en marcha una escuela virtual de educación de los consumidores, aprovechando la potencialidad que proporcionan las nuevas tecnologías y las experiencias ya existentes en diferentes países en relación a este tema. Sería deseable tener en cuenta también las experiencias de educación a nivel europeo en los diferentes niveles de enseñanza, tales como el proyecto Erasmus.

6.5. Desarrollar propuestas por parte de la Comisión que:

— puedan conseguir la generalización de la educación para el consumo, de forma que todos los ciudadanos europeos

puedan cumplir el derecho y deber de educarse y formarse como consumidores;

- hagan posible una mejor coordinación de las acciones educativas y la edición de materiales didácticos adecuados, incluyendo la utilización de Internet, para tener en cuenta las diferentes características de origen de los consumidores europeos;
- posibiliten la formación de formadores, de consumidores adultos y de las poblaciones vulnerables;
- garanticen una formación permanente y de calidad de los miembros de organizaciones de consumidores y otros organismos e instituciones de consumo.

Bruselas, 26 de marzo de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Simplificación»

(2003/C 133/02)

El 18 de julio de 2002, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2003 (ponente: Sr. Simpson).

En su 398º Pleno de los días 26 y 27 de marzo de 2003 (sesión del 26 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 81 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Al presentar el programa de la Comisión actual al Parlamento Europeo en febrero de 2000⁽¹⁾, el Presidente Romano Prodi mencionó «la promoción de nuevas formas de gobernanza» como uno de los cuatro objetivos estratégicos del mandato de la Comisión actual. Aquí se incluyen un mayor grado de apertura por parte de la Comisión, simplificar el acervo comunitario y reducir su volumen, una mayor participación de la sociedad civil en el proceso legislativo y desarrollar la conectividad estableciendo vínculos con las redes. El objetivo de estas medidas, en su conjunto, era legislar mejor. No obstante, la Comisión reconoció que no podía actuar sola en este empeño.

1.2. Desde octubre de 2000, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha emitido tres dictámenes⁽²⁾ en materia de simplificación y mejora del marco regulador de la Unión Europea, lo que refleja la importancia que otorga a este asunto. Uno de estos dictámenes⁽³⁾ se elaboró a instancias del Presidente de la Comisión, Sr. Romano Prodi. El CESE también ha emitido un dictamen sobre la Revisión 2002 de la Estrategia para el mercado interior⁽⁴⁾ que abordaba, entre otras cosas, las cuestiones relativas a la simplificación y reconocía su importancia fundamental para la realización de un auténtico mercado interior.

⁽²⁾ DO C 14 de 16.1.2001, DO C 48 de 21.2.2002 y DO C 125 de 27.5.2002.

⁽³⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 105.

⁽⁴⁾ DO C 241 de 7.10. 2002.

⁽¹⁾ COM(2002) 705 final.