

## DICTÁMENES

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

470º SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE MARZO DE 2011

### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Consumidores y posibilidades transfronterizas en el mercado interior»

(*Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia húngara*)

(2011/C 132/02)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

En carta fechada el 15 noviembre de 2010, el Sr. Györkös pidió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia húngara del Consejo, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Consumidores y posibilidades transfronterizas en el mercado interior».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2011.

En su 470º Pleno de los días 15 y 16 de marzo de 2011 (sesión del 15 de marzo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 175 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones para la Presidencia húngara

1.1 El CESE agradece a la Presidencia húngara que le haya brindado la posibilidad de emitir un dictamen sobre las principales cuestiones relacionadas con las posibilidades de los consumidores europeos en el marco del mercado interior y contribuir así a los trabajos de la Presidencia de la UE durante el primer semestre de 2011.

1.2 El CESE considera indispensable reactivar el debate sobre un nuevo enfoque de la política de los consumidores con miras a 2030 y expresa su deseo de que la Presidencia húngara, las demás instituciones y los agentes sociales respondan a este reto.

1.3 El Comité se felicita de que el Consejo apruebe el 24 de enero de 2011 un enfoque común sobre el derecho de los consumidores, pero mira con inquietud su evolución posterior en el Parlamento Europeo, por lo que pide encarecidamente a la Presidencia húngara que mantenga el rumbo marcado por el Consejo y vele por que el resultado final pueda recuperar la confianza de los consumidores.

1.4 Por lo que se refiere a la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales, el CESE recomienda a la Presidencia húngara reflexionar más profundamente sobre el problema de la armonización total desde el comienzo de los debates, tras realizar un estudio de impacto y teniendo presente la consiguiente reducción del grado de protección de los consumidores en los Estados miembros que la han transpuesto.

1.5 En cuanto al instrumento judicial para una acción colectiva a escala de la UE, el CESE pide a la Presidencia húngara que dé muestras de valentía política para que se apruebe sin demora, puesto que son numerosos los estudios que ya han confirmado la pertinencia y la viabilidad de tal proyecto.

1.6 En lo tocante a la revisión de la Directiva relativa a los «viajes combinados» y la legislación relativa a los derechos de los pasajeros aéreos, el CESE recomienda a la Presidencia húngara que trate ambas cuestiones unidas y defina los derechos, obligaciones y responsabilidades en caso de conflicto o de servicios defectuosos o fraudulentos.

1.7 En el marco del mercado interior de los servicios financieros al por menor, el CESE recomienda a la Presidencia húngara que avance en los asuntos relativos a los servicios bancarios mínimos para todos los ciudadanos europeos, un sistema de pago electrónico fiable e idéntico en todos los Estados miembros, la definición estricta de la responsabilidad de los bancos en la concesión de créditos, un sistema uniforme de seguros en todo el espacio europeo, la tipología de las cláusulas abusivas y de las prácticas comerciales desleales específicas de los servicios financieros, la comparabilidad de los gastos bancarios, la garantía de los depósitos y la obligación reforzada de asesoramiento sobre los productos financieros complejos. Reforzar la supervisión financiera es un requisito mínimo, dada la crisis financiera que seguimos sufriendo.

1.8 En el marco de la Agenda Digital, la Presidencia húngara deberá tomar decisiones urgentes para una definición precisa de los derechos fundamentales de los consumidores en el mundo digital, la revisión de la Directiva marco sobre la protección de datos y la protección de los derechos de autor en el entorno digital.

1.9 Finalmente, por lo que se refiere a la aplicación de las nuevas disposiciones del Tratado y de la Carta de los Derechos Fundamentales sobre los servicios de interés general (SIG), el CESE exhorta a la Presidencia húngara a que prosiga activamente por la vía abierta por las conclusiones del Consejo de los días 6 y 7 de diciembre de 2010, de forma que los SIG no queden relegados en la aplicación de la estrategia Europa 2020.

1.10 La Presidencia húngara ha planteado concretamente el caso del comercio transfronterizo de proximidad o vecindad, sobre el que no existe ningún estudio que permita valorar sus consecuencias en los Estados miembros. Lo primero que el CESE recomienda a la Presidencia húngara es solicitar a la Comisión un análisis estadístico preciso de estas transacciones y más tarde encargar los estudios indispensables para determinar si este tipo de comercio tiene especificidades que justifiquen un enfoque jurídico de ámbito europeo. Finalmente, deberán evaluarse las necesidades de los consumidores en este tipo de comercio (información, idioma de los contratos, comparabilidad de precios si alguna de las monedas no es el euro, tipos de cambio, comisiones y cuotas bancarias, etc.) y sobre la forma más eficaz de satisfacer tales necesidades a escala local.

## 2. Introducción

2.1 El CESE celebra que la Presidencia húngara le haya solicitado un dictamen exploratorio sobre uno de los temas de los que con más frecuencia se ha ocupado en estos últimos veinte años. Efectivamente, en su dictamen de iniciativa sobre el tema «Mercado Único y protección de los consumidores: oportunidades y obstáculos en el gran mercado», del 7 de noviembre de 1995<sup>(1)</sup>, el CESE presentaba una síntesis de todos los dictámenes anteriores que ya habían tratado esta cuestión. Exponía el problema y las principales preocupaciones derivadas de los

obstáculos y dificultades que encontraban los consumidores al intentar sacar el máximo partido al mercado único. Por desgracia, la mayoría de las cuestiones que se planteaban en ese dictamen sigue estando de actualidad.

2.2 La realización del mercado único, uno de los mayores proyectos estratégicos de Europa, puesto en marcha por Jacques Delors y con una fecha concreta para su consecución, aún está completándose pese a que han transcurrido más de treinta años. Así lo atestigua la reciente publicación de la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único». El Comité siempre ha abogado por un mercado único de «carácter instrumental» que favorezca al ciudadano consumidor. Además, aún debe adoptarse una política europea del consumidor clara, coherente y completa.

2.3 Así pues, la solicitud de la Presidencia húngara, que el CESE acoge con satisfacción, está plenamente justificada y permite al Comité contribuir a los trabajos previstos, en el marco del programa de la Comisión para el primer semestre de 2011, en la línea de los realizados por las últimas presidencias, en particular la Presidencia belga.

2.4 El presente dictamen exploratorio será para el CESE también una ocasión para rendir homenaje al consejero húngaro István Garai, director de una prestigiosa organización húngara de consumidores, gran defensor de sus intereses y derechos y ponente de importantes dictámenes sobre esta cuestión, que lamentablemente falleció en 2008 en pleno ejercicio de sus funciones.

## 3. Un objetivo primordial

3.1 Una Presidencia es demasiado breve como para permitir la elaboración transparente y participativa de unas líneas directrices para cualquier política, la evaluación previa de su impacto, su adopción democrática por las instituciones de la UE, su aplicación en los Estados miembros y su evaluación a posteriori.

3.2 Los programas estratégicos quinquenales –que, por otra parte, casi siempre están influidos por razones puramente coyunturales– también son insuficientes si no forman parte de una política con más visión de futuro. La estrategia 2007-2013, aprobada el 13 de julio de 2007 y en plena ejecución, es un claro ejemplo de lo que el CESE ya ha denunciado.

3.3 La misma Estrategia Europa 2020 debería tener como objetivo principal la promoción y la protección de los consumidores, y no es este el caso.

3.4 El único intento de un planteamiento político de esta índole se remonta a 1985, con el llamado «nuevo impulso» de Jacques Delors, que recuperó y desarrolló la Comisaria Emma Bonino (1995-1999). Desafortunadamente, por falta de voluntad política y descontando algunos logros emblemáticos, no se han alcanzado los objetivos esperados.

<sup>(1)</sup> DO C 39 de 12.2.1996, p. 55.

3.5 Uno de los grandes retos que podría afrontar una presidencia de la UE sería precisamente sentar las bases y las directrices de una política de promoción y protección de los consumidores con vistas a 2030, siguiendo el ejemplo del Informe González, aunque sabiendo que ya hay un retraso respecto de otras iniciativas estratégicas (Estrategia Europa 2020, Acta del Mercado Único, *Smart Regulation*, etc.).

3.6 Los grandes ejes de esta política a medio y largo plazo serían, entre otros, los siguientes:

- a) atreverse a cuestionar y redefinir el fundamento jurídico previsto en el Tratado (artículo 169, a la luz del artículo 12 del TFUE)<sup>(2)</sup>;
- b) volver a situar la política de los consumidores en el eje de las políticas de la UE como política de ciudadanía, ciudadanía que debe convertirse en referencia y beneficiaria final de todas de las demás políticas;
- c) definir de nuevo, en consonancia con la nueva situación, los derechos de los consumidores, con referencias continuas a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales;
- d) insistir en el carácter horizontal de la política de los consumidores llegando hasta sus últimas consecuencias y garantizando la eficacia de esta transversalidad, tanto en los servicios internos de la Comisión como en sus relaciones con las demás instituciones y en los Estados miembros en todos los ámbitos;
- e) iniciar una verdadera codificación del Derecho comunitario del consumo, apoyándose en el excelente trabajo académico realizado en el marco común de referencia y llegando hasta sus últimas consecuencias –sobre todo utilizando de forma razonable y apropiada los regímenes optativos– conforme al método del planteamiento proactivo del Derecho;
- f) aceptar con claridad y de forma inequívoca el carácter instrumental y el papel subsidiario de la política del mercado único y poniéndola sin ambigüedad al servicio del ciudadano como consumidor y destinatario final;
- g) definir unos principios comunes para la organización y la representación participativa de los consumidores en la UE, como factor indispensable y decisivo para la aplicación de las políticas que les afectan.

3.7 Este último punto merece una reflexión particular, pues no se ha considerado de forma sistemática en toda la UE. En efecto, hace tiempo que tanto las autoridades públicas de los Estados miembros responsables de la protección de los consumidores como las organizaciones y asociaciones de defensa de los consumidores piden que se definan principios generales y directrices para la organización y la representación participativa

<sup>(2)</sup> DO C 185 de 8.8.2006, p. 71.

de los consumidores. La sistematización mediante unos principios uniformes para la representación de los consumidores en todos los Estados miembros, sobre todo para quienes regulan los distintos sectores, contribuiría tanto a la credibilidad de las instituciones correspondientes como a la eficacia de la protección de los consumidores.

#### 4. Algunas cuestiones de actualidad en el ámbito de la política de protección de los consumidores

4.1 En un mercado único plenamente realizado, el consumidor debería tener la posibilidad de ejercer de forma plena los derechos que se le reconocen en el acervo comunitario en cualquier lugar de la UE y en las mismas condiciones de que ya disfruta en su propio país. Sin embargo, ni las distintas políticas de los consumidores ni las iniciativas en marcha ofrecen una respuesta satisfactoria a las legítimas expectativas de los consumidores.

4.2 La agenda política de la Presidencia húngara incluye importantes objetivos, algunos de los cuales sin duda continuarán futuras presidencias.

4.3 En primer lugar, en lo que se refiere a la **propuesta de Directiva sobre los derechos de los consumidores**, el CESE consideró<sup>(3)</sup> que sería preciso reformularla para limitarla a ciertos principios fundamentales sobre el derecho a la información y a la retractación en el caso de ventas no realizadas en establecimientos comerciales y ventas a distancia, y suprimir los puntos relativos a las cláusulas abusivas y a las ventas y garantías de los bienes.

4.4 Teniendo presentes la evolución de las ideas de la Comisión, que queda ilustrada en las últimas intervenciones públicas de la Comisaria Reding, el CESE recuerda que el pasado 24 de enero el Consejo adoptó una posición que concuerda perfectamente con su dictamen, de lo cual se felicita. No obstante, ante la evolución reciente de este asunto en el PE y las posiciones contradictorias asumidas por la Comisión IMCO y la Comisión IURI, y en vista del desenlace previsto para los próximos meses, el CESE pide encarecidamente a la Presidencia húngara que mantenga firmemente el rumbo marcado en el Consejo AGRI del pasado mes de enero, vinculándolo de forma realista con el futuro marco común de referencia en materia de contratos europeos, como se defiende en el dictamen del CESE<sup>(4)</sup>.

4.5 En cuanto a la revisión de la **Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales**, el CESE observa que su tardía transposición en la mayoría de los Estados miembros ha resultado lamentable, como ya había pronosticado en su dictamen<sup>(5)</sup>. El propio Tribunal de Justicia se ha pronunciado en este sentido.

<sup>(3)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, p. 9.

<sup>(4)</sup> DO C 84 de 17.03.2011, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

4.6 En consecuencia, el CESE recomienda a la Presidencia húngara que aproveche los estudios que demuestran que en los países que han transpuesto la Directiva sobre prácticas desleales los consumidores han visto reducida su protección y que ha habido consecuencias en el marco de la competencia, para profundizar en la reflexión sobre si está justificado utilizar de forma no específica el principio de la armonización total y que lo haga desde el comienzo mismo de los debates sobre la revisión de dicha Directiva.

4.7 En cuanto al **instrumento judicial para una acción colectiva al nivel comunitario**, el CESE toma nota de la intención de la Comisión de reactivar el debate a través de una nueva consulta a las partes interesadas, aunque se pregunta si existe una verdadera voluntad política para alcanzar un resultado concreto después de treinta años de debates, consultas, informes, dictámenes, libros verdes y libros blancos, comunicaciones y resoluciones, estudios, conferencias y simposios de toda clase.

4.8 El CESE, en dictámenes tanto antiguos como recientes, ha adoptado una posición muy clara en favor de un instrumento judicial europeo que permita a los consumidores que se consideren víctimas de un daño colectivo emprender colectivamente una acción judicial para obtener reparación. Tal instrumento se inscribiría plenamente en el Derecho procesal europeo y haría posible una indemnización efectiva por daños colectivos materiales o morales (sistema de exclusión voluntaria) provocados a consumidores de cualquier Estado miembro y aplicando condiciones idénticas. Si la Presidencia húngara adopta esta posición, los consumidores y también otros titulares de derechos colectivos obtendrían un claro beneficio que también redundaría en la realización del mercado único y en una competencia leal.

4.9 En cuanto a la revisión de la **Directiva relativa a los «viajes combinados»**, aún no se ha pedido al CESE que emita un dictamen. Parece que la Comisión tenía previsto presentar una propuesta a principios de 2011 y ya ha comenzando a recoger ideas para una posible revisión de la legislación relativa a los derechos de los pasajeros aéreos.

4.10 Sin perjuicio de sus dictámenes sobre estos dos asuntos, el CESE recomienda a la Presidencia húngara que los trate conjuntamente, a fin de garantizar un enfoque coherente y ampliar el campo de aplicación de la Directiva a los contratos de servicios de transporte individual o colectivo, con o sin servicios afines, y definir los derechos, obligaciones y responsabilidades en caso de conflicto o de prestación defectuosa o fraudulenta. Por otra parte, las cláusulas abusivas y las prácticas comerciales desleales específicas en este sector deben recibir una atención especial. También debería existir un marco normativo muy estricto para paliar las consecuencias de la quiebra de agencias, operadores turísticos y compañías aéreas.

4.11 Se ha avanzado algo en la realización del **mercado interior de los servicios financieros al por menor** –recordemos la Directiva SEPA tras la adopción del euro, la Directiva MiFID, la Directiva CAD y también las recientes propuestas de

la Comisión de 12 de julio de 2010 sobre los sistemas de garantía de depósitos y los sistemas de compensación a los inversores<sup>(6)</sup>–, pero aún queda mucho por hacer: falta una orientación política de conjunto, capaz de lograr que los consumidores y las pymes se beneficien verdaderamente del mercado único. La propia Comisión ha señalado que los servicios financieros al por menor son un sector en el que los consumidores se enfrentan a buen número de problemas<sup>(7)</sup>.

4.12 Se trata de un ámbito sobre el que el CESE ha debido pronunciarse en repetidas ocasiones, tanto a través de consultas como de dictámenes de iniciativa, pero aún están por descubrirse soluciones duraderas, prácticas y eficaces. Recordemos el problema del crédito responsable y el «sobreendeudamiento»<sup>(8)</sup>, al que la Directiva relativa al crédito al consumo no ha sabido dar respuesta; el fracaso de las propuestas sobre el crédito hipotecario, cuando hace años que se admite la idea de que debe armonizarse; la fragilidad de las disposiciones relativas a los pagos transfronterizos y a la utilización de tarjetas de débito y crédito; la falta de una auténtica movilidad de las cuentas bancarias y de unos servicios bancarios mínimos universales; la debilidad de las normas para hacer frente a las crisis financieras y garantizar una compensación inmediata por daños y pérdidas a los clientes de los bancos.

4.13 La crisis económica y financiera todavía afecta enormemente a los consumidores y a los pequeños inversores. La elaboración de medidas prácticas, como la creación de una cuenta bancaria universal, la provisión de servicios bancarios mínimos para todos los ciudadanos europeos, un sistema de pagos electrónicos fiable e idéntico en todos los Estados miembros, una definición estricta de la responsabilidad de los bancos en la concesión de créditos: todas serían vías posibles, sin olvidar un sistema uniforme de seguros en todo el espacio europeo, una tipología de las cláusulas abusivas y de las prácticas comerciales desleales específicas de los servicios financieros, la comparabilidad de las comisiones bancarias y la obligación reforzada de asesoramiento sobre los productos financieros complejos. Además, la supervisión financiera debería orientarse a las necesidades de los consumidores y deberían establecerse mecanismos efectivos de resolución de conflictos y de compensación en caso de pérdidas o daños debidos al mal funcionamiento de los sistemas financieros (bancos y seguros).

4.14 El CESE se felicita por la actuación de la Comisión en lo que afecta a los **derechos de los consumidores en el entorno digital**, como demuestra la Agenda Digital en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>(9)</sup>, si bien queda aún mucho por hacer para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un servicio universal en el marco de las telecomunicaciones y de la información. Sería oportuno que se adoptara rápidamente una nueva Comunicación de la Comisión que permitiera a la Presidencia húngara tomar postura decidida en cuanto a la neutralidad de Internet y la inclusión de la «alta velocidad» en el marco del servicio universal, como ya pidió el CESE en una ocasión anterior.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 368 final.

<sup>(7)</sup> SEC(2009)1251 final de 22.9.2009.

<sup>(8)</sup> DO C 149 de 21.6.2002, pp. 1-4.

<sup>(9)</sup> DO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

4.15 El CESE tiene un interés especial por el reconocimiento y la protección de los derechos de los consumidores en el mundo digital en general, no solo en el marco del comercio electrónico. Será preciso afrontar rápidamente la revisión de la Directiva sobre los aspectos jurídicos del comercio electrónico y, además, buscar respuestas a su escaso desarrollo.

4.16 La Presidencia húngara también deberá tomar decisiones urgentes respecto de la definición precisa de los derechos fundamentales de los consumidores en el mundo digital y respecto de la revisión de la Directiva marco sobre la protección de datos y la protección de los derechos de propiedad intelectual en el entorno digital.

4.17 Finalmente, el CESE apela encarecidamente a la Presidencia húngara para que atienda a las Conclusiones del Consejo EPSCO de los días 6 y 7 de diciembre de 2010 sobre los servicios sociales de interés general, de forma que se tengan plenamente en cuenta las recomendaciones del tercer Foro sobre los SSIG, organizado por la Presidencia belga los días 26 y 27 de octubre, y que contribuya de este modo a aplicar las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa y de la Carta de los Derechos Fundamentales sobre los servicios de interés general.

## 5. El caso particular del comercio de proximidad transfronterizo

5.1 La Presidencia húngara ha solicitado al CESE un dictamen sobre un asunto que, pese a su importancia, aún no ha sido objeto de estudios exhaustivos a escala comunitaria. Se trata del comercio transfronterizo de proximidad o vecindad, es decir, la adquisición de bienes y servicios que los consumidores realizan a ambos lados de las fronteras geográficas de su país, ya sea en otros Estados miembros de la UE o en terceros países.

5.2 Algunos Estados miembros ya habían estudiado este fenómeno incluso antes de la introducción del euro para definir los tipos de intercambios, la circulación de divisas, los precios, las consecuencias para las regiones transfronterizas y la competencia, etc.

5.3 Sin embargo, no hay estudios de ámbito europeo que permitan evaluar la cantidad ni los efectos de las transacciones

interregionales transfronterizas para los Estados miembros. En efecto, ni la Comunicación de la Comisión de 1991<sup>(10)</sup>, ni el Libro Verde sobre el comercio de 1996<sup>(11)</sup> ni el Libro Blanco de 1999<sup>(12)</sup> hacen referencia a este tipo de comercio. Por tanto, lo primero que habría que pedir a la Comisión sería un mapa y un análisis estadístico precisos de estas transacciones.

5.4 No obstante, a principios de los años noventa, la Comisión y una serie de organizaciones regionales de consumidores crearon una red de centros de información y asesoramiento cuyo objetivo era asistir a los consumidores que tuviesen problemas en los intercambios transfronterizos: se trata de las «euroventanillas», que sobre todo se centraban en la información a los consumidores y se ubicaban en ciudades fronterizas.

5.5 En 2001 la Comisión inauguró la red extrajudicial europea (Red EJE) para la resolución extrajudicial de litigios. En aquel momento existían once euroventanillas en nueve Estados miembros, que, además de sus competencias tradicionales, se encargaban de ofrecer asesoramiento jurídico a los consumidores.

5.6 Más tarde, en enero de 2005, se creó la actual Red de Centros Europeos de Consumidores (Red CEC) gracias a la fusión de la Red EJE y de las euroventanillas.

5.7 La fusión de ambas redes era el paso lógico ante la introducción del euro y el previsible desarrollo del comercio electrónico y de las ventas a distancia. Sin embargo, esta fusión acabó con la distribución regional de las euroventanillas y con su trabajo ligado al comercio de proximidad transfronterizo.

5.8 Por tanto, cabe preguntarse si este tipo de comercio mantiene hoy una especificidad que justifique una acción especial de la Unión.

5.9 Igualmente habrá que interrogarse por las necesidades de los consumidores en este tipo de comercio (información, idioma de los contratos, comparabilidad de precios si alguna de las monedas no es el euro, tipos de cambio, comisiones y tarifas bancarias, etc.) y por la forma más eficaz de satisfacer tales necesidades a escala local.

Bruselas, 15 de marzo de 2011.

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

<sup>(10)</sup> COM(1991) 41 final de 11.3.1991.

<sup>(11)</sup> COM(1996) 530 final de 20.11.1996.

<sup>(12)</sup> COM(1999) 6 final de 27.1.1999.