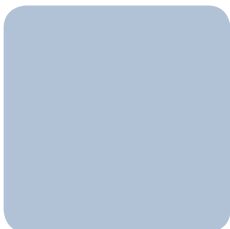




Comisión Europea

Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013

Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz



Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que la represente son responsables del uso que pueda hacerse de la información siguiente.

Europe Direct es un servicio destinado a ayudarle a encontrar respuestas a las preguntas que pueda plantearse sobre la Unión Europea

Un nuevo número de teléfono único y gratuito*:

00 800 6 7 8 9 10 11

* Hay operadores de telefonía móvil que no permiten llamar a números 00800 o cobran por la llamada.

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007

ISBN 978-92-79-06116-5

© Comunidad Europea, 2007

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

PRINTED IN BELGIUM



Comisión Europea

Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013

Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

COM(2007) 99 final



Dirección General
Sanidad y Protección de los Consumidores

Prólogo

Una política eficaz en materia de consumo puede cambiar la vida de nuestros ciudadanos para bien. La savia de la economía europea son sus cuatrocientos noventa y tres millones de consumidores y el motor de la evolución económica son unos consumidores seguros, informados y capacitados. Todavía no hemos aprovechado plenamente el poder de nuestros consumidores.

El mercado interior ha desempeñado un papel fundamental a la hora de abordar los retos económicos de Europa y de lograr beneficios tangibles para los ciudadanos de la UE. Pero, hasta ahora, se ha infravalorado la dimensión de consumo, en particular del mercado interior y de los mercados minoristas. Los actuales desafíos en los órdenes económico, social, medioambiental y político exigen un cambio de enfoque hacia la perspectiva del consumidor. Aunque cada vez son más los medios tecnológicos disponibles, tanto a las PYME como a los consumidores sigue faltándoles la confianza para vender y comprar más allá de sus fronteras.

La política de los consumidores de la UE puede hacer mucho para cambiar el enfoque estratégico y dirigirlo a la obtención de resultados para los ciudadanos. Además de abordar la fragmentación del mercado interior, es necesario contar con una dimensión de consumo más marcada para mejorar el funcionamiento de los mercados minoristas y ayudar a los consumidores a elegir mejor. Asimismo, puede contribuir a garantizar los valores esenciales europeos de la justicia, la transigencia, la solidaridad y la transparencia.

Se trata de una agenda ambiciosa para una política comunitaria relativamente reciente. De aquí a 2013, la Comisión pretende demostrar a todos los ciudadanos de la UE que pueden comprar en cualquier lugar de la UE con confianza y un nivel equivalente de protección, y a todos los minoristas, que pueden vender en cualquier lugar basándose en una única serie de normas que se caracteriza por su simplicidad.

A tal fin, la Comisión perseguirá tres objetivos fundamentales:

- capacitar a los consumidores de la UE mediante una información exacta, la transparencia del mercado y la confianza derivada de una protección eficaz de los consumidores;
- aumentar el bienestar de los consumidores en términos de precios, opciones, calidad y seguridad: el bienestar de los consumidores es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados;
- proteger eficazmente a los consumidores contra riesgos y amenazas graves.

Debemos demostrar a los ciudadanos, en el conjunto de la Unión y no sólo con palabras sino con actos, el claro valor añadido de Europa y la razón por la que, en esta era de globalización, la Unión Europea es hoy más pertinente que nunca.

Meglana Kuneva

Comisaria Europea responsable de la protección de los consumidores

Resumen

1.

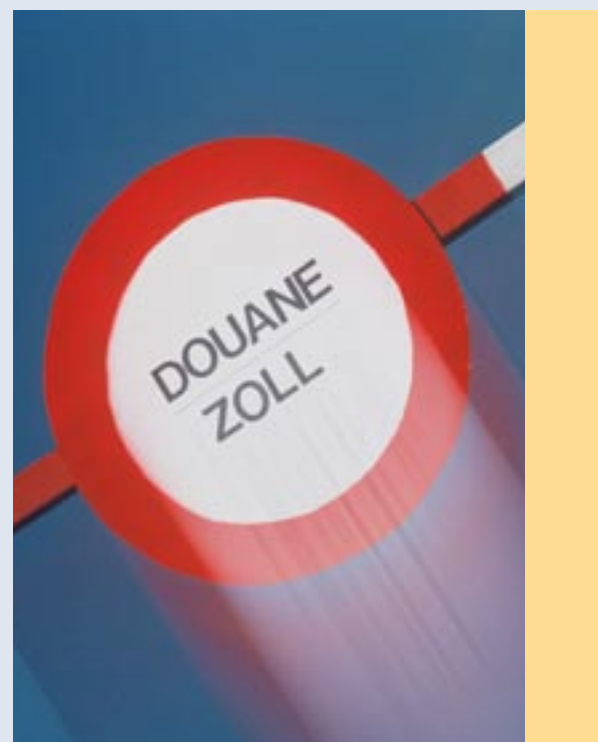
Los 493 millones de consumidores de la UE desempeñan un papel fundamental en los tres retos principales a los que se enfrenta la UE: el crecimiento, el empleo y la necesidad de retomar la conexión con los ciudadanos. Son el elemento vital de la economía, ya que su consumo representa el 58 % del PIB de la UE. Unos consumidores seguros, informados y capacitados son el motor del cambio económico, puesto que su libertad de elegir es el motor de la innovación y la eficiencia. Pero es en su papel de consumidores donde la UE también puede conectarse de la manera más directa con el día a día de nuestros conciudadanos y demostrar los beneficios de la UE.

La respuesta a estos retos radica en proporcionar al consumidor las capacidades y las herramientas necesarias para desempeñar su papel en la economía moderna; en hacer que los mercados cumplan sus expectativas y en asegurar una protección efectiva contra los riesgos y las amenazas a las que no pueden hacer frente en tanto que individuos.

El mercado interior ha desempeñado un papel fundamental a la hora de abordar los retos económicos de Europa y de lograr beneficios tangibles para los ciudadanos de la UE. Pero ha de reforzarse aún más la dimensión de consumo, en particular del mercado interior y de los mercados minoristas. El nuevo contexto económico, social, medioambiental y político exige un cambio en el enfoque de la política de la UE de cara a los consumidores.

La política de los consumidores de la UE ocupará un lugar preponderante en la próxima fase del mercado interior, según lo establecido en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera sobre la revisión del mercado único¹.

El mercado interior tiene el potencial para convertirse en el mayor mercado minorista² del mundo. Hoy día, por el contrario, sigue estando fragmentado en gran parte con arreglo a líneas nacionales, formando veintisiete mini mercados. La llegada de la revolución del comercio electrónico, que aún no ha alcanzado una masa crítica, ha transformado



1. Un mercado único para los ciudadanos, Informe intermedio destinado al Consejo Europeo de primavera de 2007, Bruselas, 21.2.2007, COM(2007) 60.
2. El mercado minorista cubre las transacciones económicas realizadas entre los operadores económicos y los consumidores finales (consumidores que actúan al margen de su vida profesional), también denominado mercado de empresa a consumidor B2C. Las empresas, independientemente de lo pequeñas que sean, en su papel de compradores no son objeto de la presente estrategia.

el potencial de integración de los mercados minoristas en la UE para dar un estímulo importante a la competitividad y ampliar las oportunidades para los ciudadanos de la UE. Mientras que los medios tecnológicos están cada vez más disponibles, el comportamiento de las empresas y de los consumidores va muy a la zaga, limitado por los obstáculos del mercado interior y por una falta de confianza en las compras transfronterizas, respectivamente.

Para mejorar el funcionamiento de los mercados de consumo hace falta reforzar la posición del consumidor, así como abordar la fragmentación del mercado interior. El resultado final para los consumidores en términos tanto económicos como no económicos dará testimonio en última instancia de si los mercados están fallando o están teniendo éxito por lo que se refiere a las expectativas de los ciudadanos. Los mercados que respondan mejor a la demanda de los consumidores funcionarán mejor en términos de competitividad y de innovación y estarán en mayor sintonía con las vidas y los objetivos de los ciudadanos de la UE. La política de los consumidores de la UE puede hacer mucho para cambiar las prioridades, pasando de la reglamentación a unos resultados centrados en los ciudadanos. También puede abordar los fallos del mercado que perjudican al bienestar de los consumidores y a la inclusión social y económica, garantizando el acceso a los servicios esenciales a unos precios asequibles. Puede proporcionar las herramientas de mercado para capacitar a los ciudadanos, en tanto que consumidores, para tomar unas decisiones medioambientales sostenibles. Asimismo, puede desempeñar un papel para garantizar los valores fundamentales europeos de la justicia, la apertura, la solidaridad, la sostenibilidad y la transparencia, y exportarlos internacionalmente.

Ésta es una agenda ambiciosa para una política comunitaria relativamente reciente, pero tenemos herramientas a nuestro alcance. En el período 2007-2013, la política de los consumidores goza de una posición envidiable para contribuir a que la UE haga frente a los retos del crecimiento y del empleo y de la reconexión con los ciudadanos.

La UE sabrá si ha tenido éxito si antes de 2013 puede demostrar de modo verosímil a todos los ciudadanos de la UE que pueden hacer compras en cualquier rincón de la UE, desde la tienda de la esquina al sitio Internet, seguros de que gozan de una protección equivalente y efectiva contra productos peligrosos o comerciantes deshonestos; y si puede demostrar a todos los minoristas, pero sobre todo las PYME, que pueden vender en cualquier parte sobre la base de un único y simple conjunto de normas.

En abril de 2005, la Comisión adoptó una estrategia conjunta de salud y protección de los consumidores para el período 2007-2013³. A fin de responder a una solicitud de las partes interesadas, del Consejo y del Parlamento Europeo, dicha estrategia profundiza el desarrollo de la estrategia para la política de los consumidores. En documentos de trabajo se expone un análisis de los principales resultados de la Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006, así como una evaluación del impacto.

3. «Más salud, seguridad y confianza para los ciudadanos: estrategia de salud y protección de los consumidores» [COM(2005) 115].



Índice

PRÓLOGO	4
1. RESUMEN	5
2. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPALES RETOS	9
2.1. Mercados complejos, consumidores seguros	9
2.2. El papel de la política de los consumidores de la UE	10
3. OBJETIVOS	13
4. PRIORIDADES	15
Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores	15
Regular mejor la protección de los consumidores	16
Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso	17
Informar y educar mejor a los consumidores	17
Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE	17
5. ACCIONES	19
5.1. Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores	19
5.2. Regular mejor la protección de los consumidores	20
5.3. Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso	21
Implementación y aplicación	21
Vías de recurso	22
5.4. Informar y educar mejor a los consumidores	22
5.5. Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE	23
5.6. Proteger mejor a los consumidores de la UE en los mercados internacionales	24
6. CONCLUSIONES	25

Introducción y principales retos

2.1. Mercados complejos, consumidores seguros

La política de los consumidores se encuentra cada vez más en la encrucijada de los principales retos a los que se enfrentan nuestros conciudadanos, la economía y las sociedades. La complejidad de los mercados minoristas está reforzando el papel de los consumidores. La mayor capacitación de los consumidores ha hecho asimismo necesario que éstos se responsabilicen en mayor medida de la gestión de sus propios asuntos. Si bien muchos pueden beneficiarse, los más vulnerables están menos equipados, y el aumento del consumo por parte de niños y una población en proceso de envejecimiento están aumentando el número de los consumidores más vulnerables. No obstante, nunca habíamos tenido tanta necesidad de contar con unos consumidores seguros que puedan actuar de motor de nuestras economías.

Está previsto que los servicios en general, y los servicios liberalizados en particular, crezcan, a medida que la liberalización de la electricidad, el gas, el correo y las telecomunicaciones se sigue desarrollando. Si bien pueden esperarse considerables beneficios, la transición planteará retos para los consumidores y los reguladores, a fin de garantizar un máximo de bienestar para los consumidores. Los bienes y los servicios estarán cada vez más interconectados.

La revolución tecnológica provocada por Internet y la digitalización también crecerán a una velocidad incluso mayor. El motor clave es el despliegue de la tecnología de banda ancha, que probablemente dará un impulso significativo al comercio electrónico. El comercio electrónico tiene un gran potencial para mejorar el bienestar de los consumidores, al lograr que esté disponible una gama más amplia de productos, así como mediante el fomento de la competencia de los precios y el desarrollo de nuevos mercados. También supone nuevos retos considerables para los consumidores, las empresas y la protección de los consumidores. En especial, debilita el control de los medios tradicionales publicitarios y minoristas sobre los mercados de consumo. Ello entrañará un desafío de las modalidades tradicionales de reglamentación, autorregulación y aplicación. Las PYME tendrán un acceso más directo a los consumidores, y los bienes y los servicios se ajustarán cada vez más al individuo. Sin embargo, los derechos tradicionales del consumidor se adaptarán cada vez menos a la era digital.



Asimismo, continuará la globalización de la producción, lo que hará que un número creciente de los bienes consumidos en la UE sean importados. Los comerciantes venderán cada vez más a consumidores de la UE a través del comercio electrónico desde cualquier rincón del mundo. Eso aumenta el reto, pero también la necesidad de garantizar una vigilancia efectiva del mercado.

2.2. El papel de la política de los consumidores de la UE

El mercado interior tiene el potencial para convertirse en el mercado minorista más grande del mundo en términos económicos. La política de los consumidores de la UE es, por lo tanto, fundamental para abordar los cambios contemplados en el punto 2.1. Puede abordar problemas que las personas de a pie no pueden abordar. Garantiza que los bienes y servicios sean seguros y que los mercados sean justos y transparentes, de forma que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa y que se excluya a los comerciantes deshonestos. La política de los consumidores puede equipar a los consumidores para que tomen decisiones racionales y asuman la responsabilidad de defender sus propios intereses. La confianza de los consumidores en el funcionamiento del mercado interior servirá asimismo para hacer que la UE se convierta en un destino seguro para el comercio electrónico del resto del mundo.

El papel de la UE en la gestión de estos cambios seguirá aumentando. El mercado interior sigue siendo el contexto fundamental para la política de los consumidores. La política de los consumidores es asimismo clave para mejorar el funcionamiento del mercado interior. Las ampliaciones del mercado interior en 2004 y 2007 han entrañado nuevos retos específicos. El desarrollo relativamente reciente de mercados abiertos y la adopción de normas en materia de protección de los consumidores en dichos Estados miembros implican que los derechos y las obligaciones consagrados en la política de los consumidores de la UE están menos arraigados en el comportamiento de los consumidores, los organismos de control y las empresas.

Los mercados minoristas siguen estando predominantemente fragmentados con arreglo a líneas nacionales, aunque, en el caso de un número cada vez mayor de sectores, como por ejemplo el transporte aéreo y la música, han desaparecido los obstáculos tecnológicos para un mercado minorista integrado de la UE. Existe, por lo tanto, el potencial para una mayor integración de los mercados minoristas a escala comunitaria. La apertura de mercados minoristas transfronterizos es la clave para desatar el potencial del mercado minorista interior. A medida que se desarrollan las compras transfronterizas como una alternativa creíble a los mercados nacionales, por un lado los consumidores cuentan con más opciones y por otro los mercados nacionales están sujetos a una mayor competencia. Este «efecto de integración» no requiere que todos los consumidores, ni siquiera la mayoría de ellos, hagan la mayor parte de sus compras al otro lado de la frontera. La experiencia de la Comisión a la hora de eliminar los obstáculos a la venta transfronteriza de vehículos nuevos demuestra que basta con que las compras transfronterizas sean una alternativa creíble para que aumente la competencia en los mercados nacionales.



Hay algunos signos de que el mercado minorista transfronterizo está creciendo en la UE. En 2006, el 26 % de los consumidores realizaron al menos una compra transfronteriza en los doce meses anteriores, comparado con el 12 % en 2003⁴. La popularidad del comercio electrónico como canal de ventas está creciendo: en 2006, el 27 % de todos los consumidores realizaron una compra a través del comercio electrónico, pero sólo el 6 % lo hicieron de forma transfronteriza. El 50 % de los consumidores con una conexión a Internet en casa realizaron compras a través del comercio electrónico, pero sólo el 12 % de las mismas fueron transfronterizas. El 57 % de los minoristas de la UE (en su mayoría PYME) venden a través del comercio electrónico y, de ellos, el 49 % estarían dispuestos a realizar ventas transfronterizas al menos en otro país de la UE⁵. Pero sólo el 29 % lo hacen. Las cifras por lo que respecta a los servicios financieros son aún más sorprendentes. El 26 % de los consumidores han adquirido un servicio financiero a distancia de un vendedor o proveedor basado en su país de origen, pero solamente el 1 % lo ha hecho de forma transfronteriza. Estas cifras muestran la necesidad de actuar para aumentar la confianza de los consumidores en el sector minorista del mercado interior.

Existen numerosos obstáculos a un mercado minorista interior con todas las de la ley: aparte de la falta de confianza hay también obstáculos reglamentarios. La política nacional de los consumidores no puede resolver por sí sola estas cuestiones. Se ha empezado a abordar el más importante de ellos: la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales⁶, el Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores⁷ y la Red de Centros Europeos del Consumidor⁸ constituyen un sólido comienzo. También el euro ha facilitado en gran medida a los consumidores la comparación transfronteriza de precios. No obstante, sigue habiendo obstáculos de peso, sobre todo en el ámbito de los contratos celebrados con los consumidores y de la reparación.

El Tratado encomienda asimismo la integración de los intereses de los consumidores en todas las políticas de la UE. Como se establece en la Comunicación de la Comisión sobre la revisión del mercado único, el consumidor debería desempeñar un mayor papel en el desarrollo de todas las políticas relacionadas con el mercado único.

4. Eurobarómetro Especial nº 252, «Consumer protection in the Internal Market», http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

5. Flash Eurobarómetro nº 186, «Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection», http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf

6. Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, DO L 149 de 11.6.2005, pp. 22.

7. Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, DO L 364 de 9.12.2004, pp. 1.

8. http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

Objetivos

3.

En el período 2007-2013, la política de los consumidores goza de una posición envidiable para contribuir a que la UE haga frente a dos retos que van de la mano, el crecimiento y el empleo y la reconexión con los ciudadanos. La Comisión tendrá tres objetivos principales durante este período:

1. Capacitar a los consumidores de la UE. Poner a los consumidores al volante beneficia a los ciudadanos, pero también estimula considerablemente la competencia. Unos consumidores capacitados necesitan las opciones reales, la información exacta, la transparencia del mercado y la confianza que se derivan de una protección efectiva y de unos derechos sólidos.
2. Mejorar el bienestar de los consumidores de la UE en términos de precio, oferta, calidad, diversidad, asequibilidad y seguridad. El bienestar del consumidor es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados.
3. Proteger eficazmente a los consumidores contra los riesgos y amenazas graves a las que no pueden hacer frente como individuos. Un nivel elevado de protección contra dichas amenazas es esencial para la confianza de los consumidores.

El objetivo de la Comisión es conseguir de este modo antes de 2013 un mercado interior más integrado y eficaz, sobre todo en lo relativo a la dimensión minorista. Los consumidores tendrán el mismo nivel elevado de confianza en los productos, comerciantes, tecnologías y métodos de venta en los mercados minoristas de toda la UE, sobre la base de un mismo nivel elevado de protección. Los mercados de consumo serán competitivos, abiertos, transparentes y justos. Los productos y los servicios serán seguros. Los consumidores tendrán acceso a los servicios esenciales a precios asequibles. Los comerciantes, pero sobre todo las PYME, podrán comercializar y vender de forma simple a los consumidores en toda la UE.



Para lograr estos tres objetivos, la Comisión se guiará por los artículos pertinentes del Tratado que se reflejan asimismo en los objetivos operativos del nuevo programa financiero en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013)⁹ que establece el marco jurídico para financiar la política de los consumidores de la UE en el período cubierto por la estrategia:

- (a) Asegurar un nivel elevado de protección de los consumidores a través de un marco jurídico simple, una mejor documentación objetiva,, una mejor consulta y una mejor representación de los intereses de los consumidores.
- (b) Garantizar la aplicación efectiva de las normas, sobre todo mediante la cooperación en la aplicación, la información, la educación y las vías de recurso.

Aunque los recursos financieros para la política de los consumidores son limitados, el programa establece varios instrumentos diferentes para respaldar las prioridades indicadas a continuación, sobre todo en materia de aplicación de la legislación, información y educación de los consumidores.



9. Decisión nº 1926/2006/CE, de 18 de diciembre de 2006 (DO L 404 de 30.12.2006, p. 39).

Prioridades

4.

Estos objetivos reflejan un alto grado de continuidad con respecto a anteriores objetivos de la política de los consumidores de la UE. No obstante, en el período 2007-2013 se apreciará un cambio de velocidad con respecto al pasado, así como distintas prioridades de acción. En particular, la política de los consumidores de la UE se relacionará más estrechamente con otras políticas de la UE. También se llevará a cabo una colaboración mucho más estrecha con los Estados miembros, reflejando de ese modo la interdependencia cada vez mayor entre las políticas de los consumidores a escala comunitaria y nacional. Se ha sugerido que la situación económica de los consumidores en los doce nuevos Estados miembros requiere una estrategia completamente separada¹⁰. En sus consultas sobre el presente documento, la Comisión no percibió que dicha opinión gozase de mucho apoyo. Para lograr los objetivos establecidos anteriormente, la política de los consumidores de la UE se centrará en los siguientes ámbitos prioritarios:

Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores

La mejora del marco regulador y la necesidad de retomar la conexión con los ciudadanos de la UE requieren un mayor desarrollo de herramientas e indicadores de seguimiento para evaluar el funcionamiento del mercado en términos de consumo. Los responsables políticos también tienen que desarrollar una comprensión más sofisticada del comportamiento de los consumidores para diseñar unas mejores normas. Se necesitan herramientas para supervisar los mercados en términos de resultados de base, tales como la seguridad, la satisfacción, el precio y las reclamaciones, pero también para vigilar mejor la integración del mercado interior del comercio al por menor y la eficacia de los regímenes nacionales de política de los consumidores. A fin de reflejar la importante contribución de la política nacional de los consumidores a la competitividad, debería reconocerse el papel de la política de los consumidores en la ejecución de la estrategia de Lisboa a escala de la UE y nacional. Los responsables de elaborar las políticas en materia de consumo y de competencia y de ejecutarlas a nivel comunitario y nacional deberían cooperar de forma más estrecha a fin de promover su objetivo común de bienestar del consumidor.

10. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2005, sobre la promoción y protección de los intereses de los consumidores en los nuevos Estados miembros.

5 prioridades

1. Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores.
2. Regular mejor la protección de los consumidores.
3. Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso.
4. Informar y educar mejor a los consumidores.
5. Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE.

Regular mejor la protección de los consumidores

Las normas comunitarias existentes en materia de protección de los consumidores garantizan una protección esencial de los consumidores en todos los Estados miembros. En muchos de ellos, constituyen la piedra angular de los regímenes nacionales de protección de los consumidores. Sin embargo, por lo general los consumidores desconocen la contribución de la UE, a pesar de que es una realidad de su día a día. Por ejemplo, nada menos que el 15 % de los consumidores habían devuelto un producto defectuoso en los doce meses anteriores a la consulta¹¹, un derecho que está garantizado por la normativa comunitaria. La normativa comunitaria se adapta cada vez con más dificultad a la revolución de la economía digital en lo relativo a los productos, los servicios y los canales minoristas. La Comisión emprendió hace poco una importante consulta¹².

La mayoría de las normas comunitarias existentes en materia de consumo se basan en el principio de «armonización mínima». La legislación reconoce explícitamente el derecho de los Estados miembros a adoptar normas más estrictas que las normas de la UE, que establecen el mínimo. Este planteamiento era enteramente válido en un momento en el que los derechos de los consumidores diferían mucho entre los Estados miembros y el comercio electrónico era inexistente. La anterior estrategia¹³ estableció un nuevo planteamiento basado en la «plena armonización». Eso significa simplemente que, para mejorar el mercado interior y proteger a los consumidores, la legislación no debería, dentro de su ámbito determinado, dejar margen para otras normas a nivel nacional.

El reciente Libro Verde de la Comisión estableció las tres opciones principales: plena armonización, posiblemente complementada caso por caso por el reconocimiento mutuo para ciertos aspectos no esenciales que no hayan sido objeto de una plena armonización; armonización mínima con el reconocimiento mutuo; armonización mínima con el planteamiento del país de origen.

En el futuro, todos los problemas normativos, así como la necesidad de cualquier propuesta, se seguirán juzgando en función de sus propias características y de la gama completa de instrumentos normativos bajo examen. En caso de que se señale que las propuestas legislativas constituyen la respuesta adecuada, el planteamiento de la Comisión tenderá a ser la plena armonización específica de la normativa en materia de protección de los consumidores a un nivel debidamente elevado. La Comisión llevará a cabo asimismo una evaluación sólida de impacto de cualquier propuesta y trabajo legislativo en estrecha colaboración con las partes interesadas para comprender en su totalidad el impacto de las distintas opciones y consensuar la manera de proceder de modo que la política de los consumidores sea un modelo de una mejor regulación.

La UE se enfrenta a una clara opción: si se toma en serio la agenda de crecimiento y empleo, debe contar con un mercado interior que funcione correctamente. El buen funcionamiento del mercado interior requiere la armonización en relación con determinados asuntos. La armonización no

11. Eurobarómetro Especial nº 252, «Consumer protection in the Internal Market», http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

12. COM(2006) 744, Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo.

13. Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006 [COM(2002) 208].

es posible sin la voluntad de los Estados miembros de ajustar ciertas prácticas y normas. Al mismo tiempo, la Comisión no piensa instigar una carrera de mínimos. Siempre intentará lograr un alto nivel de protección.

Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso

La anterior estrategia otorgó una gran importancia al control de la aplicación, y así seguirá siendo. La aplicación de la legislación en materia de política de los consumidores exige la actuación de numerosos actores: los consumidores, los comerciantes, los medios de comunicación, las ONG de consumidores, los organismos de autorregulación y las autoridades públicas. La actuación se centrará en ejecutar las iniciativas que se han iniciado, colmar las lagunas que siguen existiendo y asegurar la coordinación y la coherencia. La Comisión supervisará asimismo la eficacia de los regímenes nacionales de aplicación a través de encuestas y de otras herramientas.

Informar y educar mejor a los consumidores

La UE puede añadir un valor considerable a los esfuerzos nacionales, regionales y locales destinados a informar y educar a los consumidores, mediante una estrecha colaboración con los Estados miembros. En particular, la Red de Centros Europeos del Consumidor debería desarrollarse aún más como punto de contacto de la UE con los consumidores.

Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE

Los consumidores se ven directamente afectados por muchas políticas de la UE, tales como el mercado interior, la empresa, el medio ambiente, los servicios financieros, el transporte, la competencia, la energía y el comercio. Se han realizado progresos por lo que respecta a la integración de los intereses de los consumidores, sobre todo en relación con la seguridad de los productos, el transporte, las telecomunicaciones, la energía y la competencia. El objetivo para el futuro es usar estos logros como punto de partida para que la integración de los intereses de los consumidores sea más sistemática.

Hay dos problemas principales que deben abordarse. En primer lugar, si bien la liberalización de los servicios esenciales ha proporcionado considerables beneficios para la mayoría de los consumidores, seguirán haciendo falta salvaguardias para la minoría para la que los mercados no funcionan. Un acceso asequible a los servicios esenciales para todos es fundamental para una economía moderna y flexible, pero también para la inclusión social. Asimismo, el apoyo político a las medidas sobre los servicios esenciales saldrá reforzado si se demuestra que no se deja atrás a ningún consumidor. En segundo lugar, las medidas a nivel de la UE requieren asimismo un mayor énfasis en el seguimiento de los mercados de consumo clave para garantizar unos resultados positivos para los consumidores. En último lugar, los servicios esenciales necesitan también garantías más firmes de transparencia del mercado y mejores mecanismos de reclamación y reparación.



Aunque estas prioridades son propias de la política de los consumidores de la UE, una evaluación del impacto de la anterior estrategia¹⁴ sobre las políticas nacionales de los consumidores puso de manifiesto que hay un alto grado de solapamiento con las políticas nacionales. A fin de garantizar una estrecha coordinación con las políticas nacionales de los consumidores, la actual Red de altos funcionarios de política de los consumidores proporcionará un foro para la coordinación y el desarrollo de las políticas.

14. http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm

Acciones

5.1. Mejor seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores

Hacen falta varias herramientas nuevas para desarrollar **un seguimiento del mercado interior orientado** hacia el consumidor. Se desarrollarán indicadores y estadísticas en los siguientes ámbitos: el nivel de comercio transfronterizo de empresa a consumidor; la convergencia/divergencia de los precios, el cumplimiento de la legislación, la seguridad, las denuncias de los consumidores, los precios, el acceso y la satisfacción. Además, se procurará desarrollar una comprensión más profunda del **comportamiento de los consumidores**, en especial para comprender hasta qué punto los consumidores son racionales en la práctica y cómo les afectan las nuevas tecnologías y las prácticas de comercialización.

También se utilizará el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico para aumentar el entendimiento del comportamiento de los consumidores. Se prevén acciones de investigación y sistemas de financiación en relación con los intereses económicos de los consumidores y la seguridad de los productos, así como la alimentación y la salud, para reducir la fragmentación de las actividades de investigación en materia de ciencia del consumo, agrupando disciplinas tales como la economía y las ciencias sociales y cognitivas. La consolidación de esta disciplina por sí sola ayudará a la Comisión a diseñar mejores políticas y reglamentaciones sobre la base de una comprensión más empírica del comportamiento de los consumidores a través de un espectro de políticas de la UE.

También se desarrollará **un seguimiento más sistemático de las políticas nacionales de los consumidores** que haga uso de valores de referencia. A través de las políticas de la UE, la Comisión intentará desarrollar unas estadísticas y una recogida de datos orientadas hacia el consumidor. Hay una carencia significativa de estadísticas desde el punto de vista del consumo y de la demanda. Eurostat tiene un papel importante que desempeñar por lo que respecta a recabar datos de consumo «sólidos», tales como los relativos a los precios comparables, y a validar las estadísticas «menos sólidas».



En el ámbito de la seguridad, las principales prioridades serán el sistema a escala comunitaria para la recogida de datos armonizados sobre los accidentes y las lesiones relacionados con productos y servicios; la mejora de la base empírica sobre los riesgos relacionados con la seguridad de los productos y servicios; y el proyecto conjunto de investigación existente denominado «EIS-Chemrisks» (el «Sistema europeo de información sobre los riesgos de los productos químicos liberados por productos o artículos de consumo»).

5.2. Regular mejor la protección de los consumidores



La revisión en curso está diseñada para modernizar las normas en materia de los consumidores de la UE, simplificar y mejorar el entorno reglamentario tanto para las empresas como para los consumidores. Los resultados iniciales de la Comisión y las posibles opciones se establecen en el Libro Verde sobre la **revisión del acervo en materia de consumo**, adoptado el 8 de febrero de 2007. Si el trabajo ulterior confirma los resultados preliminares, la Comisión hará propuestas en 2008. Cualquier propuesta representaría asimismo los resultados iniciales del trabajo de la Comisión sobre un marco común de referencia para el Derecho contractual europeo.

La Comisión abordará también los problemas que son propios de directivas particulares. Hasta ahora, se han identificado varios problemas relacionados con productos turísticos a largo plazo, y se propondrá modificar la Directiva sobre régimen de **tiempo compartido**¹⁵ en 2007. Seguirá el trabajo para garantizar la adopción de la propuesta¹⁶ de nueva Directiva sobre el **crédito al consumo**. La Comisión informará sobre la Directiva 2002/65/CE relativa a la **comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores**¹⁷.

La Comisión informará en 2007 sobre el funcionamiento de la **Directiva relativa a la seguridad general de los productos**¹⁸ (DSGP), que abarca: la mejora de la trazabilidad de los productos; el funcionamiento de la vigilancia del mercado; el trabajo de normalización; y las medidas comunitarias de prohibición. El «nuevo enfoque» en la reglamentación sobre la seguridad de los productos y la DSGP han aumentado considerablemente la importancia de las **normas** como herramienta legislativa. El respaldo continuo a la Asociación Europea para la Coordinación de la Representación de los Consumidores en la Normalización (ANEC) es, así pues, esencial para asegurar la participación de los consumidores en el proceso de normalización. La Comisión trabajará asimismo para garantizar que los intereses de los consumidores de la UE estén representados en la normalización internacional.

15. Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, DO L 280 de 29.10.1994, p. 83.

16. COM(2005) 483.

17. Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, DO L 271 de 9.10.2002, p. 16.

18. Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos, DO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

Las organizaciones europeas de consumidores necesitan la oportunidad y la capacidad de realizar una aportación a las iniciativas de la UE que tienen una dimensión de consumo. Por lo tanto, la Comisión seguirá cofinanciando el funcionamiento operativo de las **organizaciones europeas de consumidores**. El **Grupo consultivo europeo de los consumidores** (GCEC)¹⁹ seguirá siendo el foro principal para que la Comisión consulte a organizaciones de consumidores nacionales y europeas, desarrollando al mismo tiempo grupos de usuarios y foros especializados tales como el panel de usuarios FIN-USE y los subgrupos financiero y de competencia del GCEC.

Las organizaciones de consumidores varían sustancialmente en el conjunto de la UE, tanto en términos de fortaleza como de estructura y capacidad. La Comisión, por lo tanto, seguirá apoyando las organizaciones nacionales de consumidores, en especial las de los nuevos Estados miembros, proporcionándoles **formación** en las competencias básicas (gestión, actividades de presión y legislación en materia de consumo), así como en temas más especializados. Dicha formación seguirá organizándose sobre una base multilateral. Un movimiento fuerte de consumidores a nivel nacional es esencial tanto para un movimiento fuerte de consumidores de la UE como para el buen funcionamiento de los mercados nacionales. Como parte de su seguimiento de los regímenes nacionales de política de los consumidores, la Comisión prestará especial atención a la política nacional de cara al movimiento de consumidores, sobre todo en los Estados miembros donde éste sea más débil.

5.3. Mejorar el control de la aplicación y las vías de recurso

Implementación y aplicación

La Comisión seguirá colaborando con los Estados miembros para lograr la transposición oportuna y uniforme de la **Directiva sobre las prácticas comerciales desleales**.

La cooperación entre las autoridades públicas responsables de la aplicación de las normas sobre la protección del consumidor y la **seguridad de los productos** es fundamental para el funcionamiento del mercado interior. La vigilancia del mercado y el Sistema de alerta rápida (RAPEX) seguirán desarrollándose a medida que aumenta el número de casos (67 notificaciones en 2003, 701 en 2005). La herramienta para que los operadores económicos notifiquen productos peligrosos se desarrollará ulteriormente. La Comisión seguirá promoviendo la red europea de seguridad de los productos y cofinanciando acciones conjuntas entre las autoridades responsables de la aplicación a fin de identificar buenas prácticas en el seguimiento del mercado existente.

La operación del nuevo Reglamento relativo a la **cooperación en materia de protección de los consumidores** provocará un gran cambio en la manera en que las autoridades responsables de la aplicación en los Estados miembros cooperan entre sí y con la Comisión. El principal reto para los próximos años será garantizar que las considerables medidas



19. http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm

jurídicas, institucionales y administrativas tomadas hasta la fecha se ejecuten efectivamente y conduzcan a una cooperación efectiva *in situ*, en beneficio de los consumidores y de las empresas honradas.

Vías de recurso

Para que los consumidores tengan suficiente confianza en las compras realizadas fuera de sus Estados miembros de origen y puedan beneficiarse del mercado interior, deben tener la seguridad de que si surge algún problema dispondrán de **vías de recurso** eficaces. Los litigios en materia de consumo requieren unos mecanismos a la medida que no impongan unos costes y retrasos desproporcionados al valor en juego.

La Comisión reforzará el seguimiento y fomentará el uso de las recomendaciones existentes²⁰, que establecen varias garantías mínimas para los sistemas de **resolución alternativa de contenciosos**.

La Directiva relativa a las **acciones de cesación** estableció un procedimiento común para que los organismos de consumidores puedan parar las prácticas ilegales que dañen el interés colectivo de los consumidores en cualquier parte de la UE. La Comisión informará sobre la Directiva relativa a las acciones de cesación²¹ en 2007, y pondrá en marcha una consulta pública en relación con su impacto. La Comisión completará un estudio de la situación. Asimismo, estudiará la posibilidad de tomar medidas sobre los mecanismos de **recursos colectivos** para los consumidores, por lo que respecta tanto a las infracciones de las normas en materia de protección de los consumidores como al incumplimiento de las normas antimonopolio de la UE, en línea con su Libro Verde de 2005 sobre acciones privadas por daños y perjuicios.



5.4. Informar y educar mejor a los consumidores

El objetivo de la **Red de Centros Europeos del Consumidor** (Red CEC) es fomentar la confianza del consumidor, asesorando a los ciudadanos sobre sus derechos como consumidores y proporcionando un fácil acceso a las vías de recurso en casos transfronterizos. La Comisión seguirá cofinanciando y gestionando esta red con los Estados miembros y estableciendo centros en cada uno de los Estados miembros.

Se completará el ciclo de **campañas de información** en los nuevos Estados miembros, diseñado para aumentar la concienciación sobre los derechos del consumidor y el papel de las ONG de consumidores.

La Comisión aumentará el número de copias de la **agenda escolar europea** e incluirá otros asuntos que sean de interés para los jóvenes, en especial el consumo sostenible. La Comisión fomentará el desarrollo



20. Recomendación de la Comisión 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, DO L 115 de 17.4.1998, pp. 31. Recomendación de la Comisión 2001/310/CE, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo, DO L 109 de 19.4.2001, p. 56.
21. Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, DO L 166 de 11.6.1998, pp. 51.

de nuevos módulos de educación de adultos y actualizará los existentes²², a fin de abarcar los principales temas que afectan a los consumidores. La Comisión fomentará el desarrollo de cursos modulares y de alta calidad sobre temas de consumo a nivel de posgrado.

Unos consumidores capacitados e informados pueden realizar más fácilmente cambios en su estilo de vida y en sus patrones de consumo que contribuyan a la mejora de su salud, a unos estilos de vida más sostenibles y a una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono. La aportación de los consumidores a los retos medioambientales, tales como el cambio climático, la contaminación del aire y del agua, la utilización del suelo y los residuos, es importante. La protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático requieren una mejor información en ámbitos tales como la energía y el transporte en los que unos consumidores informados podrían cambiar verdaderamente las cosas.

5.5. Hacer de los consumidores el núcleo de otras políticas y reglamentaciones de la UE

La revisión del mercado único preconizó la adopción de medidas suplementarias en relación con los servicios financieros al por menor. La reciente investigación sectorial de la Comisión²³ determinó asimismo que los mercados bancarios al por menor siguen estando fragmentados y que sigue habiendo barreras a la competencia. La Comisión adoptará un **Libro Verde sobre los servicios financieros** al por menor y un **Libro Blanco sobre el crédito hipotecario**. La Comisión analizará los obstáculos a los que se enfrentan los consumidores a la hora de abrir, cerrar o cambiar cuentas bancarias y abordará los problemas relacionados con la competencia en el sector bancario al por menor.

El objetivo de la Comisión es asegurarse de que la política en materia de los **servicios de interés general (SIG) vaya acompañada de las medidas adecuadas para los consumidores**. También se asegurará de que, si procede, se salvaguarde el servicio universal a escala de la UE y de los Estados miembros. La Comisión abordará la cuestión de la aplicación de los derechos horizontales de los consumidores a todos los SIG en su próxima Comunicación sobre los servicios de interés general. También seguirá capacitando y protegiendo a los consumidores en la legislación sectorial relativa a los SIG.

La Comisión introducirá los derechos de los pasajeros desarrollados en el sector de la aviación en otras modalidades de transporte, en especial por lo que respecta a los pasajeros de movilidad reducida. Asimismo, adoptará una Carta de los Consumidores de Energía.

La Comisión desarrollará una mejor coordinación de las preocupaciones y prioridades de las distintas políticas pertinentes relacionadas con la **seguridad no alimentaria del consumidor** (por ejemplo, la salud, la



22. www.dolceta.eu

23. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financiar_services

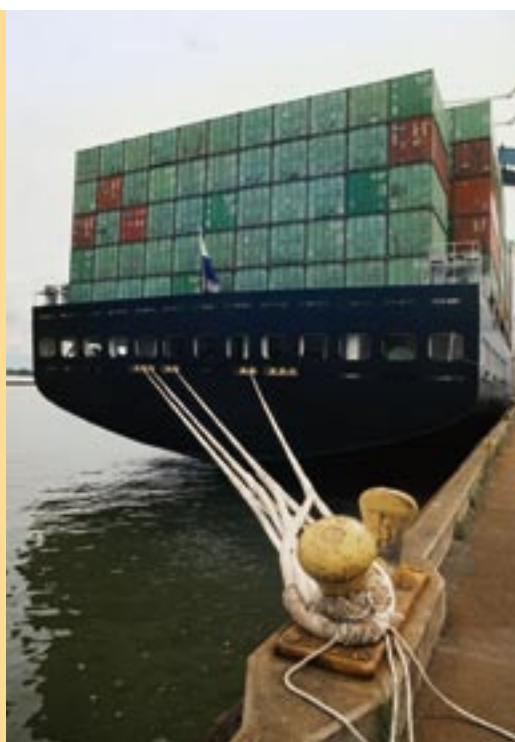
empresa y la industria, el medio ambiente, el transporte) y la **protección** (por ejemplo, el transporte aéreo).

A través del GCEC, la Comisión seguirá asegurando la **participación de los consumidores en todos los grupos políticos** pertinentes y, en principio, la asistencia de los consumidores a todos esos grupos será reembolsada por cada ámbito político. La Comisión examinará también la mejor manera de asociar a las partes interesadas en la política de los consumidores de manera más activa en las consultas organizadas por otras políticas de la UE en relación con propuestas que puedan tener una gran repercusión sobre los consumidores²⁴. Cada departamento de la Comisión con un interés por los consumidores significativo designará a un **funcionario de enlace con los consumidores**, como lo hizo en un primer momento el Servicio de Defensa de la Competencia, para comunicarse con las partes interesadas en materia de consumo y asegurar que todos los ámbitos políticos recaben las pruebas necesarias para supervisar el impacto de sus políticas en los consumidores.

5.6. Proteger mejor a los consumidores de la UE en los mercados internacionales

Los reguladores y las autoridades de control del mundo entero tienen un interés común por **cooperar en la detección de los productos peligrosos** y de los riesgos y en la realización de evaluaciones del riesgo. En 2005, la Comisión celebró sendos acuerdos de cooperación con la «Consumer Product Safety Commission» (Comisión sobre seguridad de los productos de consumo) de los EE.UU. y con la «General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine» (Administración General de Vigilancia de la Calidad, Inspección y Cuarentena) de la República Popular China (AQSIQ) en el ámbito de la seguridad de los productos de consumo. La Comisión consolidará la cooperación con las autoridades estadounidenses y chinas sobre la base de los acuerdos existentes e intentará desarrollar nuevos acuerdos, si procede.

El crecimiento del comercio electrónico implica que los comerciantes deshonestos pueden actuar a escala internacional. El Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores establece **acuerdos internacionales sobre la ayuda mutua entre la UE y terceros países**. La Comisión solicitará mandatos de negociación del Consejo para la adopción de dichos acuerdos con los países en los que haya flujos importantes de comercio al por menor y que estén interesados en cooperar.



24. Dicha participación de las partes interesadas en el proceso de formación de políticas constituye asimismo uno de los hilos del Libro Verde - Iniciativa europea en favor de la transparencia [COM(2006) 194].

Conclusiones

La política de los consumidores goza de una posición singular para contribuir a que la UE haga frente a dos retos que van de la mano, el crecimiento y el empleo y la reconexión con los ciudadanos. La visión de la Comisión es poder demostrar a todos los ciudadanos de la UE antes de 2013 que pueden hacer compras en cualquier rincón de la UE, desde la tienda de la esquina al sitio Internet, seguros de que gozan de una protección equivalente y efectiva; y poder demostrar a todos los minoristas que pueden vender en cualquier parte sobre la base de un único y simple conjunto de normas.

Con motivo de la Jornada europea del consumidor (15 de marzo), el miembro de la Comisión responsable de la protección de los consumidores pronunciará cada año un discurso en el que se esbozarán los progresos realizados. Asimismo, mantendrá al Consejo, al Parlamento y a los Estados miembros periódicamente informados. Antes de marzo de 2011, la Comisión presentará un informe intermedio y, antes de diciembre de 2015, un informe de evaluación *ex post*.



Comisión Europea

Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013
Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2007 — 26 páginas — 21,0 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-06116-5

Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013

Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz