

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Incidencia del comercio electrónico en el mercado interior (OMU)»

(2001/C 123/01)

El 2 de marzo de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Incidencia del comercio electrónico en el mercado interior» (OMU) (Observatorio del Mercado Único).

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de enero de 2001 (ponente: Sr. Glatz).

En su 378º Pleno de los días 24 y 25 de enero de 2001 (sesión del 24 de enero de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por 79 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen y conclusiones

- En la actualidad, comparado con el volumen total de comercio, el comercio electrónico sigue desempeñando un papel secundario, sobre todo en lo que se refiere al comercio entre empresas y consumidores. Mayor es la importancia del comercio electrónico entre empresas.
 - Sin embargo, las tasas de crecimiento del comercio electrónico siguen siendo en la actualidad muy elevadas.
 - Por lo que se refiere a la utilización de las posibilidades del comercio electrónico, los consumidores mantienen sus reservas. Los motivos para ello son la falta de posibilidades o de aptitudes para el acceso, así como la escasa confianza, sobre todo respecto a la protección de la vida privada y la seguridad de los medios de pago.
 - Otro obstáculo son también las condiciones generales para los proveedores que a veces faltan y son en parte contradictorias, así como la situación jurídica fragmentada en algunos ámbitos con que se enfrentan, sobre todo debido al crecimiento conjunto de las telecomunicaciones y los medios de comunicación y de las correspondientes infraestructuras (convergencia). No puede afirmarse, por tanto, que exista un marco coherente.
- Es necesario que la política de competencia preste mayor atención a los nuevos desarrollos.
- 1.1. Por todas estas razones, es preciso crear, mediante una serie de medidas, las condiciones generales para un mercado interior del comercio electrónico capaz de funcionar correctamente. Para ello habrá que tener en cuenta que estas condiciones generales deberán establecerse, asimismo y sobre todo, a escala internacional.
 - 1.2. De otro modo, Europa renunciaría a las oportunidades de desarrollo económico y social y podría ampliarse la distancia con Estados Unidos en este sector.
 - 1.3. Por consiguiente, el Comité formula, en resumen, las siguientes exigencias y recomendaciones:
 - Debe apoyarse un diálogo constructivo entre los consumidores y los fabricantes y el sector comercial. Las organizaciones de consumidores deberían tener un derecho de intervención amplio, para restaurar el clima de confianza.

- Deben fomentarse estrategias de acompañamiento y de estímulo en favor de los nuevos medios técnicos, con el objetivo de abrir su acceso al mayor número posible de ciudadanos. Para ello, deberán tenerse en cuenta en especial las dificultades de las capas de la población más desfavorecidas, así como, por ejemplo, a la población de mayor edad.
- Debe establecerse un marco jurídico europeo e internacional a fin de lograr un acceso al comercio electrónico transparente y asequible que ofrezca seguridades y garantías a los consumidores. Las acciones emprendidas por la Comisión para reorganizar el sector de las telecomunicaciones (paquete de directivas del 12 de julio de 2000⁽¹⁾) representan, a este respecto, una importante iniciativa.
- Deberá crearse el marco jurídico para los ámbitos en los que no se aplica la Directiva sobre el comercio electrónico. Habría que incluir un marco para un procedimiento alternativo de resolución de litigios, el problema de la mercadotecnia desleal, la extensión del ámbito de validez de la Directiva sobre la comercialización a distancia, la elaboración de una directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros y los criterios para las iniciativas de autorregulación.
- En opinión del Comité, las PYME están llamadas a desempeñar un importante papel en el comercio electrónico, y deben ser puestas en situación de aprovechar también las posibilidades que éste ofrece.
- Los proveedores deberán ofrecer a los consumidores la posibilidad de resolver sus diferencias previamente a la vía judicial. Además, para los consumidores es importante poder ejercer su derecho en su lugar de residencia.
- Deben introducirse y utilizarse normas y principios comparables, con el fin de forzar el uso de procedimientos de resolución de litigios fuera de los tribunales y la implantación de un sello de calidad, así como para no interponer obstáculos al mercado interior.
- El comercio electrónico plantea nuevas tareas a la política de competencia. Deberán vigilarse atentamente los nuevos desarrollos, sobre todo las fusiones de empresas, los portales y las infraestructuras de la red.
- Deberán desarrollarse sistemas de pago más seguros y reducirse los costes de los pagos transfronterizos.
- Deberán reducirse los obstáculos y falseamientos fiscales existentes. Deberán eliminarse las desventajas competitivas para las empresas europeas frente a empresas de terceros países.

- La Comunidad deberá otorgar la máxima prioridad a la protección de datos. La Comisión debe instar a los Estados miembros a que fuercen la aplicación de la protección de datos. Es preciso adaptar el derecho a la protección de datos a las nuevas circunstancias técnicas y económicas a fin de que esta protección pueda prestarse en todas las variantes de las comunicaciones modernas.

2. Importancia del comercio electrónico

En su calidad de soporte técnico del comercio electrónico, Internet se caracteriza por un desarrollo extremadamente acelerado. Sin embargo, la importancia de Internet registra muchas diferencias geográficas. Los países de la OCDE dominan tanto por el número de servidores como por el número de usuarios, y entre ellos destaca Estados Unidos.

2.1. La Comisión Europea⁽²⁾ supone que el comercio electrónico en Europa aumentará de los 17 millardos de dólares estadounidenses a finales de 1999 a aproximadamente 360 millardos de dólares estadounidenses en 2003.

2.2. El ámbito más importante es el comercio electrónico entre empresas (empresa a empresa, B2B). Estimaciones coincidentes elevan este porcentaje a aproximadamente entre el 70 % y el 90 % del volumen total del comercio electrónico.

2.3. Sin embargo, el comercio electrónico entre empresas y consumidores (empresa a consumidor, B2C) sigue constituyendo un porcentaje reducido del total de las ventas. En el caso de Europa está comprobado que en la actualidad el porcentaje de comercio electrónico en el conjunto del comercio destinado al consumidor final es inferior al 1 %, lo que quiere decir que es incluso inferior a las transacciones del comercio a distancia tradicional. Para 2001 y 2002 se estima que el porcentaje de comercio electrónico en el conjunto total de las ventas de los países de la OCDE-7 será del 5 %, mientras que para el período de 2002 a 2005, representará el 15 %.

2.4. Está claro, sin embargo, que la importancia del comercio electrónico en algunos sectores como los servicios financieros o el soporte lógico puede ser mucho más importante que para el resto de los sectores. Ello demuestra que el comercio electrónico puede desempeñar un importante papel, sobre todo, para los productos intangibles.

2.5. Por comercio electrónico se entiende, sobre todo, una forma de comercio de servicios y bienes digitales, pero también no digitales, que se distribuyen principalmente por Internet. Sin embargo, existen nuevas formas de comercio por introducir en el mercado, como la televisión interactiva (T-comercio) y el comercio vía teléfono móvil (M-comercio). Este último adquirirá una mayor importancia, sobre todo, mediante la introducción de las tecnologías UMTS.

⁽¹⁾ COM(2000) 384, COM(2000) 385, COM(2000) 386, COM(2000) 392, COM(2000) 393, COM(2000) 394, COM(2000) 407.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información» (COM(2000) 48 final).

2.6. Europa, tanto en lo que se refiere a la utilización de Internet como a la importancia del comercio electrónico, va por detrás de Estados Unidos. Las razones son diversas: una lengua común, una moneda común, tarifas telefónicas más bajas, más capital-riesgo disponible. Sin embargo Europa es líder en el campo de las comunicaciones móviles y debería aumentar esta ventaja con las tecnologías UMTS. También la introducción del euro impulsaría la importancia del comercio electrónico en Europa, incluso en los Estados europeos que no participen en la moneda única.

3. Importancia del comercio electrónico para el mercado interior y sus operadores (empresas, consumidores y trabajadores)

3.1. Mercado interior

3.1.1. El comercio electrónico influirá en el mercado interior de muchas maneras. Se intensificará la adquisición de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales. Se abrirán también nuevos mercados. Los consumidores podrán elegir entre una oferta más variada. El comercio electrónico realzará la importancia del mercado interior. También puede suponer posibilidades de desarrollo para las regiones rurales. Se modificará la estructura de los mercados.

En particular, es de esperar que el comercio electrónico adquiera una mayor importancia, sobre todo, para los servicios financieros. Los bancos deberán prepararse a una competencia cada vez mayor por parte de los establecimientos no bancarios que ofrezcan servicios financieros.

3.1.2. El reconocimiento mutuo, que constituye uno de los instrumentos más importantes para garantizar la libre circulación de mercancías en el mercado interior, adquiere una importancia todavía mayor merced al comercio electrónico.

3.1.3. Sin embargo, la distribución de productos tangibles sólo podrá aumentar su importancia cuando se solucionen satisfactoriamente los problemas de logística. No obstante, el aumento del comercio electrónico de productos materiales implicará también un aumento de los flujos de transporte. Todavía resulta difícil saber si la sustitución del envío físico de determinados productos (por ejemplo, los soportes de sonido) por el envío en línea compensará estas repercusiones en los flujos de transporte. El CES pide a la Comisión que realice investigaciones a este respecto. El Comité señala este problema y apunta la necesidad de encontrar las soluciones correspondientes en la política de transportes.

3.1.4. En parte, disminuirá la importancia de los intermediarios. Los productores y proveedores de servicios venderán directamente a los consumidores. No obstante, precisamente por la falta de transparencia de la oferta en la red serán necesarios intermediarios. Se desarrollarán nuevas formas y sectores, sobre todo en el ámbito de la logística, la financiación y los servicios de información. A este respecto, también será necesario que las formas de distribución se orienten mejor a las necesidades y al estilo de vida de los consumidores, que ha sufrido en parte grandes transformaciones.

3.2. Empresas

Para las empresas la utilización de Internet entraña la apertura de nuevos campos de negocio, y el desarrollo de nuevos productos y servicios y nuevas formas de distribución.

3.2.1. Además, Internet facilita también la comercialización y, sobre todo, una comercialización más orientada a unos objetivos. Pueden reducirse los costes de publicidad y de transacción.

3.2.2. Es de esperar que Internet contribuya a reducir considerablemente los costes, lo que a la larga podrá dar lugar a mercados que funcionen con precios más bajos y a un aumento del bienestar. Como causas de estas reducciones de costes se citan las siguientes:

- supresión de los intermediarios en su sentido originario («desintermediación»);
- costes de comunicación más bajos (costes telefónicos, ordenadores, etc.);
- infraestructura física más reducida (locales comerciales, etc.);
- reducción de los costes para los clientes (los clientes se informan por sus propios medios);
- reducción de los costes de distribución de los productos digitales.

3.2.3. Sin embargo, por otro lado, no deben infravalorarse los costes nuevos y suplementarios, sobre todo los costes de relaciones públicas.

3.2.4. Las nuevas posibilidades que brinda el comercio electrónico tendrán, probablemente, mayores repercusiones en las transacciones entre empresas que en el comercio con los usuarios finales. Ello muestra, asimismo, el volumen de las transacciones. La mayor parte de las transacciones comerciales electrónicas se realizan entre empresas, y este tipo de transacciones se utiliza cada vez más para la subcontratación y para la compra de componentes y materiales.

3.2.5. Para las PYME, el recurso a estas formas de transacción reviste una importancia fundamental, pero en la actualidad no pueden, a menudo, utilizar todas las posibilidades del comercio electrónico. Hoy por hoy, las PYME necesitan que se les ofrezcan servicios de asesoría que les sirvan para aprovechar estas oportunidades y no dejar pasar la oportunidad que supone esta forma de hacer negocios, así como para responder a las exigencias de los principales clientes y de otras grandes empresas con la adopción de nuevas formas de trabajar.

3.2.6. En razón de sus circunstancias específicas y de la estructura de Internet, puede suceder que las PYME tengan que hacer frente a costes suplementarios de relaciones públicas que superen el ahorro que les habrían permitido las posibilidades técnicas. Las barreras de adaptación para el negocio entre empresa y consumidor son mayores que para el negocio entre empresas. Y también el riesgo.

3.2.7. No obstante, gracias a Internet, las pequeñas y medianas empresas pueden disponer de un mejor acceso a los mercados, sobre todo debido a la reducción de los costes de las comunicaciones. Gracias a las posibilidades técnicas los proveedores podrán también disponer más fácilmente de datos sobre los clientes y sus hábitos de compra. De este modo los clientes podrán ser contactados más eficazmente y sin el habitual despilfarro en publicidad.

3.2.8. De ahí que Internet sea considerada en muchos sentidos una posibilidad, también y sobre todo, para las PYME. Igualmente, el comercio electrónico hará que las empresas se preocupen en mayor medida de las cualificaciones específicas de los trabajadores en este ámbito. Para tener éxito en el comercio electrónico, las PYME deberán hacer frente a un desafío, pues se verán obligadas a introducir cambios en la logística y el desarrollo de los recursos humanos. Las cooperaciones y las plataformas pueden disminuir los riesgos.

3.3. *Repercusiones para los consumidores*

En el marco de la globalización de la economía, el comercio electrónico ofrece al consumidor la posibilidad extraordinaria de escoger directamente en todos los mercados, algo totalmente impensable hasta la fecha, y de sacar partido de los precios más favorables o comprar productos que de otra forma no podrían encontrarse en los mercados nacionales.

3.3.1. Los mercados para consumidores se caracterizan, en general y especialmente en Internet, por una información asimétrica. Para el consumidor es muchas veces demasiado complicado recabar información sobre todos los proveedores. De ahí que en estos mercados sea muy importante la confianza. Es de esperar, por lo tanto, que en el futuro los intermediarios desempeñen un papel más importante como asesores o como buscadores.

3.3.2. Sin embargo, sólo si la competencia funciona, la reducción de los costes podrá traducirse en una bajada de los precios a los consumidores finales. No obstante, hay estudios

empíricos que demuestran que Internet no es en principio más competitivo que otros sectores. Ello es debido, sobre todo, a la gran concentración de los mercados (grado de popularidad). De ahí que, aunque la transparencia del mercado sea teóricamente grande, en la práctica es escasa. Se pone de manifiesto, así, la necesidad de crear un marco jurídico y de política de competencia, de forma que los consumidores puedan, en la práctica, sacar partido de las posibles ventajas.

3.3.3. El Comité considera que las empresas, los gobiernos y la Unión Europea deberían reflexionar sobre nuevas formas de incentivos que faciliten la simplificación de los sistemas y la traducción automática de las lenguas, fomenten su difusión entre los sectores menos favorecidos de la población y conviertan Internet en un instrumento que sea útil no sólo para el consumo, sino especialmente para la formación y la información de todos.

3.3.4. Internet está siendo utilizado cada vez más no sólo como instrumento para las transacciones comerciales electrónicas, sino también para la formación e información. Internet ofrece la oportunidad de nuevas posibilidades de empleo y contribuye a satisfacer las aspiraciones de mejora de los conocimientos. El Comité desea subrayar, a este respecto, que la política de formación debe reaccionar ante estas nuevas demandas, tanto en la escuela como en el campo de la formación para adultos, así como en otros ámbitos, como los medios de comunicación de masas. Son necesarias inversiones tanto en software como en hardware, así como en la instalación de redes. También es necesaria la formación de formadores. La formación en este ámbito tendrá una importancia fundamental para la competitividad de Europa en el futuro.

3.4. *Los trabajadores*

3.4.1. Los ciudadanos de la Unión Europea, en calidad de trabajadores, también sentirán más las repercusiones del comercio electrónico. Los cambios estructurales que son de esperar en virtud del pronosticado aumento del comercio electrónico implican nuevas demandas de cualificación en el mercado de trabajo. Estos cambios estructurales deberán ir acompañados de las correspondientes iniciativas de formación continua y de cualificación y de otras medidas. No se trata en absoluto de que éstas se centren exclusivamente en la mano de obra altamente cualificada. Por ello la formación profesional y la formación continua deberán ocuparse también de estos otros trabajadores y trabajadoras.

3.4.2. El Comité señala que la política educativa, tanto en el nivel de la educación general en la escuela como en la formación continua de adultos, debe hacer frente a diferentes desafíos. En última instancia es la configuración de la política educativa en la actualidad la que determinará la competitividad de Europa en el futuro.

3.4.3. El surgimiento de estructuras empresariales en parte virtuales favorecerá la aparición de nuevas formas de relaciones laborales. El crecimiento del comercio electrónico contribuirá en gran medida a la generalización del teletrabajo. Los interlocutores sociales deberán examinar las consecuencias de estos cambios tanto para los trabajadores como para los empresarios. Deberá prestarse una atención especial al cumplimiento de las disposiciones de defensa del Derecho laboral y a la seguridad y la higiene en el lugar de trabajo. Deberá garantizarse el acceso de los sindicatos a las empresas y su representación a través de comités de empresa.

3.4.4. El comercio electrónico creará nuevas oportunidades para los trabajadores. Aumentarán las posibilidades de participación si se pasa de una estructura jerarquizada a una red de unidades más pequeñas que trabajan de forma relativamente autónoma en un proyecto. Habrá que encontrar y fomentar las oportunidades para los trabajadores.

3.4.5. En su dictamen acerca del Libro Blanco sobre el comercio el Comité expresó su opinión sobre la formación profesional y la formación continua. Sus conclusiones pueden aplicarse en parte también al comercio electrónico.

3.4.6. El crecimiento del comercio electrónico entraña también un aumento de la movilidad de la mano de obra. Las actividades que hasta la fecha se llevaban a cabo en la sede administrativa de la empresa serán trasladadas a otros lugares en los que la mano de obra sea más barata y las normas sociales menos estrictas. Para reducir la presión creciente sobre los trabajadores europeos es preciso garantizar, al menos en el ámbito europeo, nuevas normas sociales que deberán ser consensuadas entre los interlocutores sociales o que, además de eso, garanticen en todos los sectores el respeto de las normas de trabajo que figuran en el convenio de la OIT.

3.4.7. El Comité considera importante que, en la elaboración de un marco para el comercio electrónico, se establezca un equilibrio entre los intereses de los proveedores, los consumidores y los trabajadores. Es imprescindible la articulación de los tres grupos en todos los aspectos del comercio electrónico. Para gestionar los cambios estructurales son muy necesarias, además, iniciativas conjuntas de los interlocutores sociales. El Comité considera también que la Comisión debería realizar un estudio sobre las repercusiones (físicas, psíquicas y económicas) del comercio electrónico en los trabajadores.

4. Obstáculos y soluciones para la realización del mercado interior en el comercio electrónico

4.1. Necesidad de un marco reglamentario y jurídico más claro

El comercio electrónico sólo podrá aprovechar al máximo su potencial si cuenta con un marco estructural previsible,

transparente y fiable para las empresas y los consumidores. Con la Directiva sobre el comercio electrónico (2000/31/CE) se creó un marco jurídico sobre todo para los proveedores, que les permite hacer negocios con clientes de otros Estados miembros sin tener que aplicar en cada ocasión la legislación de los otros Estados. No obstante, la Directiva prevé excepciones en diversos ámbitos. Por tanto, en vez de garantizar un mercado único, el comercio electrónico en el caso del sector del comercio al por menor podría seguir caracterizándose por la fragmentación de la UE en quince mercados nacionales diferentes, lo cual limitaría su potencial en Europa. El Comité, que comprende plenamente la situación de los proveedores y la necesidad de superar la fragmentación, estima que en este campo es preciso proceder con mucha precaución en tanto siga echándose en falta una armonización al más alto nivel.

4.1.1. En muchos casos, para el proveedor es necesario estar seguro de la identidad del socio de negocios. Además, en el comercio electrónico es esencial que se garantice la inalterabilidad de los datos transmitidos. Esto es posible gracias a la firma electrónica. Sus condiciones generales se establecieron en la Directiva por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica (1999/93/CE). Sin embargo, en la práctica esta firma electrónica no desempeña hasta ahora ningún papel.

4.1.2. Esta Directiva sobre el comercio electrónico elimina muchos obstáculos para los proveedores de este tipo de servicios. La creación de un marco coherente también se complica por las ambigüedades derivadas de la convergencia de los sectores de las tecnologías de telecomunicaciones entre sí y con los medios de comunicación. Por ello, el nuevo marco reglamentario para la infraestructura de comunicaciones y los servicios asociados debería centrarse, sobre todo, en fomentar un mercado abierto y competitivo para los servicios de comunicaciones y en garantizarlo a largo plazo.

4.1.2.1. El Libro Verde de la convergencia de los sectores de telecomunicaciones (COM(97) 623) está en la base de este debate. En su Comunicación «Hacia un nuevo marco para la infraestructura de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados - Revisión de 1999 del sector de las comunicaciones» (COM(1999) 539), la Comisión propone, por ejemplo, normas horizontales para las infraestructuras de las comunicaciones. En su dictamen, el Comité Económico y Social apoyó estas iniciativas y consideró que debían profundizarse estas reflexiones lo antes posible a fin de brindar a las empresas y a los consumidores un marco seguro y fiable. El paquete de reformas de las telecomunicaciones propuesto en julio de 2000 por la Comisión constituye la materialización de este objetivo. Dada la convergencia de las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las tecnologías de la información, debería existir un único marco jurídico válido para todas las redes y servicios de transmisión. Al Comité le satisface que el nuevo marco jurídico tenga por objetivos poder realizar mejores pronósticos y una mayor concordancia con las disposiciones generales de la UE en materia de competencia y de protección de los consumidores.

4.1.3. En el pasado se creó con éxito un marco de política de competencia para el sector de las telecomunicaciones. Ahora es preciso seguir este camino también en otros sectores.

4.1.4. La economía digital se caracteriza por las elevadas inversiones en la primera fase de desarrollo (costes fijos elevados). Estas inversiones se hacen a menudo en propiedad intelectual. Por el contrario, los costes de distribución son muy favorables. De ahí que sea comprensible la propuesta de los productores para que se preste una gran atención a la defensa de la propiedad intelectual, los derechos de autor. A este respecto, el Comité Económico y Social señala que no deben dejarse de lado las aspiraciones y deseos legítimos de los consumidores como, por ejemplo, la posibilidad de efectuar grabaciones para uso privado (esto es, grabar emisiones televisivas para ser vistas posteriormente). El Consejo adoptó una posición común sobre los derechos de autor.

4.2. *Confianza en el comercio electrónico*

Los consumidores se muestran reticentes a servirse de Internet para adquirir productos y servicios porque existe una falta de transparencia en cuanto a las características de los productos, a los posibles costes adicionales, a la aplicación de las disposiciones jurídicas y al tribunal competente. Los consumidores no tienen ningún tipo de seguridad de que los productos que compren no tengan defectos, lleguen a tiempo y de que, si surgen problemas (sobre todo en caso de defectos y no conformidad con el producto), la devolución se efectuará con rapidez, eficacia y equidad. A ello se añade que, a menudo, los sistemas técnicos no están concebidos para que resulten fáciles de utilizar por el consumidor.

4.2.1. Los consumidores temen también las estafas, la falta de seguridad —sobre todo en lo relativo a los medios de pago— y la falta de protección de los datos personales.

4.2.2. Quien quiera realizar compras en línea se encontrará ante situaciones de compra que no le son familiares ni en el comercio minorista ni en el comercio a distancia. Cuando se compra en un comercio minorista o se piden productos por catálogo el consumidor sabe, por lo general, con quien está tratando. En Internet se encuentran páginas que no ofrecen ningún dato sobre las empresas, etc. En caso de reclamaciones sobre las mercancías o los servicios solicitados, con frecuencia es difícil localizar al proveedor, devolverle los productos o facilitar una dirección a los tribunales con la que, llegado el caso, pueda presentarse la demanda.

4.2.3. A menudo, la escasa confianza de los consumidores tiene su origen en la escasa comprensión del marco general en que se realizan estas transacciones. El Comité insta a la Comunidad, a los Estados miembros, a las empresas y a las asociaciones de consumidores a que pongan a disposición de los consumidores las informaciones necesarias. Con ello se daría a los consumidores la posibilidad de adoptar decisiones bajo su propia responsabilidad.

4.2.4. Si se pretende que se desarrolle el comercio electrónico, deberán simplificarse y hacerse más seguros los procedimientos y las transacciones, y el consumidor deberá estar en condiciones de resolver de forma rápida, barata y eficaz las dificultades y diferencias.

4.2.5. La Unión Europea reconoció la necesidad de crear un marco más seguro para brindar a los clientes las múltiples posibilidades del comercio electrónico. En este apartado cabe mencionar las normas sobre los requisitos de información mínima sobre el proveedor, los precios, los costes de envío, los impuestos, el derecho a la devolución y la veracidad de las afirmaciones publicitarias.

4.2.6. Junto a una multiplicidad de medidas para generar confianza a través de la creación de un marco jurídico, las normas más importantes figuran sobre todo en la Directiva 97/7/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, actualmente en vigor, y en la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico.

4.2.7. No obstante, la red de normas de protección presenta muchas lagunas. Por ejemplo, existen muchos sectores importantes de servicio que siguen excluidos de las principales disposiciones de la Directiva sobre comercialización a distancia (por ejemplo, servicios de ocio, como los viajes). En especial debe destacarse que no existe un marco jurídico adecuado para la comercialización a distancia de los servicios financieros.

4.2.8. En su dictamen (CES 458/1999) sobre la propuesta de Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores (COM(1998) 468 final), el Comité señala que el carácter específico y el carácter intangible de los servicios financieros y su reconocida complejidad e importancia para los consumidores no sólo justifican la propuesta de unas disposiciones particulares que no sean una mera copia de las disposiciones generales relativas a la comercialización a distancia, sino también la adopción de un elevado nivel de protección para los consumidores en los ámbitos que se pretende armonizar.

4.2.9. La aplicación universal del principio del país de origen, como está previsto en la Directiva sobre comercio electrónico, podría confrontar a los consumidores con prácticas publicitarias o con determinados productos (por ejemplo, medicamentos) a los que hasta ahora no han estado expuestos. Es posible que ello conduzca a cierta inseguridad. Por esta razón, en estos ámbitos es necesaria la introducción de normas más armonizadas.

4.2.10. Por todo ello, el Comité formula las siguientes peticiones:

- Que se extiendan a otros tipos de servicios las principales disposiciones de la Directiva sobre comercialización a distancia y se elaboren lo antes posible las normas relativas a estos servicios.

- Que se acelere el proceso de decisión sobre la propuesta de Directiva relativa a la comercialización a distancia de los servicios financieros. La razón estriba, sobre todo, en las discrepancias en el seno del Consejo de ministros en relación con la armonización completa y las posibles excepciones. Tal como el Comité señalaba en su dictamen de abril de 1999, la fecha de aplicación definitiva debe fijarse para el 30 de junio de 2001.
- En la Directiva relativa a la comercialización a distancia de los servicios financieros deberían estipularse los requisitos mínimos de información, un período de reflexión adecuado, las limitaciones a determinadas formas de comercialización y un sistema sencillo y eficaz de devolución.
- También son necesarias normas generales para los ámbitos excluidos de la Directiva sobre el comercio electrónico, entre los que cabe citar un marco para procedimientos alternativos de resolución de diferencias, la comercialización desleal y los criterios para las iniciativas de autorregulación. Algunas normas podrían constituir la base para la elaboración de un código europeo, por ejemplo, en materia de mercadotecnia. De este modo los consumidores podrían tener más confianza en las iniciativas de autorregulación.
- En las transacciones con consumidores, los proveedores deberían asumir los riesgos por las pérdidas o los envíos defectuosos en las transacciones en las que falte información.

4.3. Código de conducta y etiqueta de calidad

4.3.1. Un código de conducta que sirva de orientación a las empresas podría contribuir a fortalecer la confianza de los consumidores en el comercio electrónico. Para no obstaculizar el mercado interior, es preciso elaborar, sobre todo, normas y principios comparables a escala comunitaria, en colaboración con las asociaciones de consumidores. Hay que fomentar la creación de instituciones que controlen la observancia de los códigos de conducta.

4.3.2. Para dar también al consumidor una mayor orientación sobre la calidad y la fiabilidad de los proveedores, un instrumento adecuado es la concesión de un sello de calidad a empresas concretas. Este sello brindaría a los consumidores la seguridad de que en Internet puede comprarse en condiciones favorables para el cliente.

4.3.3. Para ello deberá garantizarse que los criterios respondan a exigencias elevadas y que los proveedores cumplen de hecho estos criterios.

4.3.4. El Comité considera que deben desarrollarse criterios de evaluación y de certificación en colaboración con las organizaciones internacionales de consumidores y con los representantes de la industria y el comercio para que el sello de calidad se acepte y se difunda lo más ampliamente posible. Los sellos de calidad nacionales deberían ser considerados un

estímulo para alcanzar este resultado. Una gran diversidad de certificaciones diferentes produciría confusión en vez de claridad y pondría en peligro el funcionamiento del mercado interior.

4.4. Resolución de litigios y aplicación de la legislación fuera de los tribunales

4.4.1. En caso de que en las transacciones transfronterizas se produzca un conflicto entre consumidores y proveedores, es conveniente para ambas partes llegar a una solución antes de acudir eventualmente a los tribunales. En este orden de cosas debe otorgarse mucha importancia a que el proveedor disponga de un mecanismo de gestión de quejas bien estructurado.

4.4.2. En segundo lugar, en las transacciones transfronterizas es importante resolver los litigios de manera equitativa y sencilla. El hecho de que los consumidores se decidan a efectuar compras transfronterizas depende de que dispongan de la posibilidad real de poder ejercer sus derechos en caso de litigio en condiciones aceptables. En este sentido, las iniciativas extrajudiciales de resolución de litigios aportan una gran contribución.

4.4.3. El Comité pone, por consiguiente, de manifiesto la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros desarrollen rápidamente mecanismos transfronterizos para la resolución de litigios de consumo. Debe garantizarse, sin embargo, el carácter voluntario de estos procedimientos, por lo que no sería obligatorio acordarlos antes de la celebración de un contrato, ni tampoco su adopción excluiría la posibilidad de un posterior procedimiento judicial.

4.4.4. Los procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos deberían tener una calidad análoga en los distintos Estados miembros. Ello sería positivo para el funcionamiento del mercado interior, y sólo así, además, serán empleados por los consumidores. Por esta razón, es necesaria la elaboración de normas y principios comparables a escala europea. El Comité propone también que se garantice la existencia de estructuras para la acreditación, la concesión de licencias y los controles, con el fin de prevenir los abusos.

4.4.5. El Comité señala que, en este contexto, todavía hay muchas cuestiones por resolver (qué legislación debe aplicarse en el caso de los procedimientos extrajudiciales, qué lengua se utilizaría, etc.).

4.4.6. No obstante, hay que señalar que el funcionamiento de dichos procedimientos de resolución de litigios depende también de que el consumidor tenga en última instancia la posibilidad de defender y hacer respetar sus derechos ante los tribunales.

4.4.7. El acceso a los tribunales y un marco más seguro son condiciones fundamentales para que los consumidores acepten el comercio electrónico. El Consejo aclaró, en diciembre de 2000, en el Reglamento sobre competencias judiciales y el reconocimiento y la ejecución de las sentencias de derecho civil y mercantil, que los consumidores, en el caso de comercio electrónico transfronterizo, tienen derecho a presentar las demandas en su lugar de residencia, al tiempo que pueden ser demandados en el mismo. No obstante, todavía es necesario introducir mejoras en la ejecución jurídica transfronteriza (procedimiento de traslado, ejecución, etc.).

4.4.8. Aun reconociendo la necesidad de un alto nivel de protección del consumidor, también es esencial evitar la fragmentación del mercado del comercio electrónico en la UE mediante una plétora de normativas y restricciones nacionales a la competencia y la innovación.

4.5. Competencia

Las estructuras de mercado del comercio electrónico evolucionan de manera muy dinámica. Los efectos de «lock-in» y de red pueden dar lugar rápidamente a estructuras oligopólicas o monopolísticas. Como en otros sectores, el factor tiempo desempeña un papel importante, lo que plantea nuevos retos a la política de competencia. Por ello, deben vigilarse atentamente los nuevos desarrollos.

4.5.1. En el nivel europeo deben crearse condiciones de competencia para que también las empresas pequeñas de Internet, que por lo general se muestran receptivas a las necesidades de los consumidores, puedan sobrevivir y de esta manera el sector pueda desarrollarse equilibradamente.

4.5.2. Para ello, en cada nivel del mercado debe existir un número suficiente de operadores y éstos deben poder operar en condiciones de libre competencia. Estos niveles no sólo incluyen a los proveedores de servicios de Internet, sino sobre todo a los proveedores de infraestructuras de Internet.

4.5.3. La política europea de la competencia deberá, por tanto, responder a nuevos desafíos:

- Se ofrecerán productos y servicios vía Internet, a menudo con un sistema de distribución dual, es decir, tanto en el mercado virtual como el mercado tradicional. Aumentarán las dificultades de delimitar el mercado relevante, lo que hará necesario contar con criterios de evaluación razonables y cooperar estrechamente con las autoridades responsables de la competencia de todos los continentes.
- En las plataformas de empresa a empresa, B2B, se intercambia información sobre precios, materias primas, datos cuantitativos, etc. A las autoridades responsables de la competencia les incumbe la difícil tarea de averiguar en qué medida ello puede llevar a la celebración de acuerdos contrarios a la competencia y a prácticas de connivencia ilegales.

- Debido al efecto de red y a la necesidad de proceder a inversiones muy cuantiosas, los operadores del mercado en Internet tienden a concentrarse y constituir posiciones de mercado dominantes, en mayor medida que los mercados tradicionales. Esta afirmación es válida no sólo para los proveedores de servicios, sino en especial para los proveedores de infraestructuras de Internet, los denominados proveedores de contenidos.
- Por ejemplo, en la actualidad, la infraestructura de red de Internet de todo el mundo está en manos de unas pocas empresas, que están sopesando una posible fusión. Aparte de eso, estas infraestructuras terrestres están ubicadas en las redes de Estados Unidos y gran parte del tráfico transeuropeo en Internet pasa por las redes de Estados Unidos. En lo que se refiere a la seguridad y la fiabilidad, los consumidores y empresas europeos dependen de las conexiones transatlánticas.
- Las autoridades responsables de la competencia deberán garantizar que los grupos de operadores del mercado que fijan las normas industriales del comercio electrónico no las empleen en su propio beneficio o para alcanzar una posición dominante.
- Para evitarlo, son muy importantes la organización y la gestión de Internet. En interés de los consumidores y las empresas europeas, la Unión Europea debe plantearse en qué medida las autoridades europeas responsables de la competencia pueden ejercer influencia en una organización de Internet neutral desde el punto de vista de la competencia.

4.6. Sistemas de pago más seguros y baratos

4.6.1. Un sistema de pago más eficaz, barato y seguro es uno de los principios fundamentales del funcionamiento del mercado interior en el comercio electrónico. A menudo, en algunos países, los consumidores desconfían de los pagos realizados con tarjeta de crédito. No obstante, la legislación europea ha contribuido a aumentar la confianza en esta forma de pago. Gracias a la Directiva sobre comercialización a distancia, hoy por hoy está garantizado que en caso de transacciones fraudulentas (uso fraudulento de tarjetas de crédito o de números de tarjetas de crédito ajenas) por parte de personas no autorizadas, las empresas emisoras de tarjetas de crédito son las que han de asumir las consecuencias.

4.6.2. Además de las posibilidades que ofrecen las tarjetas de crédito, las tarjetas prepagadas permiten a los consumidores realizar pagos de forma anónima. Este modo de pago va a permitir, además, el acceso a nuevos grupos de consumidores (jóvenes), que hasta ahora no han hecho uso del comercio electrónico debido a que carecían de acceso a los medios de pago (tarjetas de crédito).

4.6.3. Peticiones y recomendaciones del Comité

- Todavía deben desarrollarse los medios de pago adecuados para el abono de pequeñas cantidades.

- Los costes de las transferencias bancarias transfronterizas son demasiado elevados, tal como se demostró en un estudio realizado por la Comisión en marzo de 2000. Deberían acelerarse los pagos transfronterizos de pequeñas cantidades y reducirse sensiblemente las tarifas para los clientes finales.
- Deben elaborarse normas sobre las tarjetas inteligentes («smart cards»), como, por ejemplo, qué tipo de datos podrán ser almacenados.
- En estos momentos las empresas no ofrecen ni utilizan apenas normas más seguras para los pagos con tarjetas de crédito (SET), en parte por su elevado coste.
- Se insta a la Comisión a que establezca normas uniformes en materia de carga de la prueba en caso de transacciones fraudulentas con las tarjetas de crédito y con los números de las tarjetas de crédito y en lo relativo a los criterios para la devolución de los importes. Aparte de eso, es necesario fijar normas sobre la reclamación, por parte de las empresas de tarjetas de crédito, de las cantidades pagadas en caso de que el proveedor no haya cumplido debidamente el contrato (no entrega o falsificación).

4.7. Adaptación del régimen fiscal

4.7.1. El comercio electrónico transfronterizo hace que salgan a la luz los actuales obstáculos y distorsiones fiscales. Además, la competencia entre sistemas fiscales en el ámbito del comercio electrónico va en aumento. Esto afecta, sobre todo, al impuesto sobre el valor añadido (IVA).

4.7.2. En una propuesta de Reglamento (COM(2000) 349 final), la Comisión propuso una nueva normativa para la fiscalidad del comercio electrónico indirecto.

4.7.2.1. En caso de que un particular compre vía redes electrónicas productos cuya entrega, sin embargo, se efectúe en la forma habitual, se considera que no es necesario fijar una norma. En dicho caso, no hay ningún problema especial en cuanto a la imposición de la venta que existiera ya sin el comercio electrónico.

4.7.2.2. En caso de entregas en línea de productos digitales, sobre todo para los consumidores finales, está previsto elaborar una nueva normativa. Las entregas electrónicas se considerarán prestaciones de servicios. En caso de que sean prestados por empresas ubicadas en terceros países para un cliente residente en la Comunidad, la fiscalidad de aplicación será la de la UE.

4.7.3. El Comité considera que es urgente fijar un marco nacional para el comercio electrónico compatible en el plano internacional. Deben reducirse las desventajas competitivas de las empresas europeas frente a las empresas de terceros países. Esta necesidad se justifica tanto por el riesgo de erosión fiscal de los presupuestos, como por la obligación de evitar una competencia fiscal perjudicial que podría debilitar la posición

de la Unión Europea en el sistema de comercio mundial. El Comité valora, por tanto, positivamente las propuestas de la Comisión relativas a la aplicación en el comercio electrónico del impuesto sobre el valor añadido. El Comité opina, asimismo, que la normativa fiscal de las transacciones comerciales electrónicas no debe perjudicar al comercio tradicional.

4.8. Acceso y costes de acceso

4.8.1. La rapidez con que se difunda el empleo de los instrumentos electrónicos para la comunicación y los negocios dependerá también de los costes. En muchos países los precios de acceso, adquisición, conexión y utilización de los correspondientes equipos son demasiado altos, en relación con otros gastos de una familia media, lo que impide una difusión más rápida. Debe prevenirse el peligro de una división en el seno de la sociedad («digital divide»).

4.8.2. Poder evitar estos riesgos depende de la eliminación de los diferentes obstáculos. Obstáculos que afectan, sobre todo, a los que potencialmente podrían ser grandes usuarios de las nuevas tecnologías y del comercio electrónico: personas mayores, enfermos y discapacitados.

4.8.3. La investigación europea tiene ante sí una extensa tarea en el sector de los equipos informáticos y del desarrollo de los correspondientes programas. Por ejemplo, deben eliminarse muchos obstáculos aún insuperables como la utilización de la lengua inglesa que funciona como elemento disuasorio, sobre todo en los países con lenguas románicas. En este sentido la elaboración de sistemas de traducción automática rápidos y fiables podría resolver el problema de unas cláusulas contractuales difíciles de comprender y que hacen temer el engaño a muchos compradores.

4.8.4. Especial importancia tiene el acceso a infraestructuras y servicios. En este contexto, la interconexión de las redes es esencial para el desarrollo de la competencia y la interoperabilidad de los servicios.

4.8.5. La normativa sobre acceso e interconexiones constituye el marco general fundamental para las decisiones sobre inversiones tanto de los agentes recién llegados al mercado como de los que ya operan en el mismo. Un alto nivel de seguridad jurídica tiene, en este ámbito, una importancia capital. Dada la situación específica del mercado de las comunicaciones, es necesario someter también a los agentes del mercado que no gozan de un poder «importante» en el mercado a una cierta medida de reglamentación, con el fin de garantizar una competencia leal en todos los niveles del mercado. Ello tiene que ver, sobre todo, con la obligación de negociar las interconexiones y el acceso.

4.8.6. Recomendaciones del Comité

- Si el mercado no garantiza el acceso a las infraestructuras y los servicios, se deben crear desde la política las condiciones generales correspondientes.
- El Comité considera que debe garantizarse el acceso a precios asequibles a la comunicación y al comercio electrónico con toda una serie de medidas. Entre otras, podrían incluirse medidas de fomento con un objetivo específico como ofertas de las compañías telefónicas (por ejemplo, alquiler de equipos) y una mayor competencia en cuanto al acceso a las redes locales.
- La Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento en la que se estipula la liberalización del acceso para los clientes. Esta medida debería incrementar la competitividad en este sector. No obstante, debería velarse por que estas normas no produzcan distorsiones ni problemas de capacidad.
- El hecho de que los precios de las líneas de alquiler sigan siendo todavía relativamente altos hace necesario adoptar medidas, sobre todo, en el nivel nacional. Si ello no da resultado, habría que aplicar de la forma más estricta las normas de competencia en el nivel europeo.
- Teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico y la convergencia de los servicios, debería revisarse el concepto de servicio universal, para ver si responde a las exigencias actuales. La Comisión debería proponer criterios en relación con la extensión del servicio universal en la legislación comunitaria, así como mecanismos para su examen regular, en vista del carácter dinámico y avanzado de este concepto. El Comité opina, además, que si se procede a ampliar la definición y el espectro del servicio universal, también deberían incluirse los servicios rápidos de Internet.

Bruselas, 24 de enero de 2001.

4.9. Privacidad y protección de los datos personales

Una de las razones que explican las reticencias todavía existentes entre los consumidores hacia el comercio electrónico es el temor de que la privacidad se vea amenazada y perjudicada por la actividad en Internet. En una operación comercial electrónica se recopilan y tratan gran cantidad de datos. Es posible hacer un seguimiento de estos datos. La Directiva 1995/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales ofrece un marco para garantizar tanto una protección adecuada de los datos como su libre circulación dentro de la Unión Europea.

4.9.1. Sin embargo, en la práctica la protección de datos no siempre funciona. De forma repetida, se recaban datos de manera desleal y se elaboran perfiles de clientes. No debería lesionarse, no obstante, el derecho a la protección de la privacidad y, por ello, las informaciones sobre datos personales deberían limitarse a las que sean absolutamente necesarias para la transacción y para las empresas afectadas.

4.9.2. También el recurso a «cookies», que se envían como condición de acceso a numerosos sitios Internet (y para la recopilación de información sobre los hábitos de los usuarios), puede resultar muy perjudicial para la privacidad.

4.9.3. Por este motivo, el Comité formula las peticiones siguientes

- La Comunidad debe otorgar la máxima prioridad a la protección de los datos.
- La Comisión debería instar a los Estados miembros a que impongan la aplicación de la protección de los datos.
- La Comisión debería fomentar la adopción de iniciativas que den a conocer este asunto.
- Debe apoyarse a los usuarios para poder controlar el flujo de datos.
- Es necesario adaptar la Directiva relativa a la protección de datos en las telecomunicaciones a las nuevas circunstancias técnicas y económicas a fin de garantizar la protección de los datos en todas las modalidades modernas de comunicación (la protección de los datos desde en las llamadas telefónicas hasta la transmisión de comunicaciones en general; datos sobre la ubicación, restricción del uso de los datos facilitados para fines publicitarios; normas sobre trazado de perfiles electrónicos).

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS