



2018/2008(INI)

27.2.2018

PROYECTO DE INFORME

sobre la calidad dual de los productos en el mercado único
(2018/2008(INI))

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

Ponente: Olga Sehnalová

Ponente de opinión (*):
Biljana Borzan, Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad
Alimentaria

(*) Comisión asociada – artículo 54 del Reglamento interno

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	9
ANEXO: LISTA DE LAS ORGANIZACIONES O PERSONAS DE LAS QUE LA PONENTE HA RECIBIDO CONTRIBUCIONES	12

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la calidad dual de los productos en el mercado único (2018/2008(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la 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, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo¹,
- Visto el Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004²,
- Visto el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1924/2006 y (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n.º 608/2004 de la Comisión³,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2017, relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimentaria y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos: caso específico de los alimentos,
- Visto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de mayo de 2016, titulado «Guía para la implementación/aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales»,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 25 de mayo de 2016, sobre un enfoque global dirigido a estimular el comercio electrónico transfronterizo para las empresas y los ciudadanos europeos (COM(2016)0320),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 24 de octubre de 2017, titulada «Programa de trabajo de la Comisión para 2018 — Un Programa para una Europa más unida, más fuerte y más democrática» (COM(2017)0650),
- Visto el discurso sobre el estado de la Unión pronunciado el 13 de septiembre de 2017 por el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker,

¹ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

² DO L 345 de 27.12.2017, p. 1.

³ DO L 304 de 22.11.2011, p. 18.

- Vistas las Conclusiones del presidente del Consejo Europeo de 9 de marzo de 2017 y, en particular, el apartado 3,
- Visto el resultado de la reunión extraordinaria n.º 3 524 del Consejo Europeo de Agricultura y Pesca del 6 de marzo de 2017,
- Vista el acta de la reunión n.º 2 203 de la Comisión del 8 de marzo de 2017,
- Visto el *briefing* sobre las prácticas de envasado engañosas elaborado por su Departamento Temático A en enero de 2012,
- Vista su Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre una nueva agenda de política de los consumidores europeos⁴,
- Vista su Resolución, de 22 de mayo de 2012, relativa a una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables⁵, y en particular el apartado 6,
- Vista su Resolución, de 4 de febrero de 2014, sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales⁶,
- Vista su Resolución, de 7 de junio de 2016, sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario⁷,
- Vista su Resolución, de 19 de enero de 2016, sobre el informe anual sobre la política de competencia de la UE⁸, y en particular el apartado 14,
- Vista su Resolución, de 14 de febrero de 2017, sobre el informe anual sobre la política de competencia de la Unión⁹, y en particular el apartado 178,
- Vista su interpelación mayor, de 15 de marzo de 2017, sobre las diferencias en materia de declaraciones, composición y sabor de los productos en los mercados del centro/este de la Unión y en los del oeste¹⁰,
- Visto el *briefing* del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo de junio de 2017 titulado «La calidad dual de los productos alimenticios de marca: cómo gestionar la posible brecha este-oeste»,
- Visto el estudio sobre los productos alimenticios y los consumidores checos llevado a cabo por la Autoridad de Inspección Agrícola y Alimentaria checa en febrero de 2016,
- Visto el estudio especial sobre la cuestión de la calidad dual y la composición de los productos comercializados en el mercado único de la Unión Europea desde la perspectiva de la legislación en materia de protección de los consumidores (en particular, las prácticas comerciales desleales), la legislación en materia de competencia

⁴ DO C 65 de 19.2.2016, p. 2.

⁵ DO C 264 E de 13.9.2013, p. 11.

⁶ DO C 93 de 24.3.2017, p. 27.

⁷ Textos Aprobados, P8_TA(2016)0250.

⁸ DO C 11 de 12.1.2018, p. 2.

⁹ Textos Aprobados, P8_TA(2017)0027.

¹⁰ O-000019/2017.

(en particular, la competencia desleal) y los derechos de propiedad industrial, elaborado por la Facultad de Derecho de la Universidad Palacký, Olomouc, en 2017,

- Visto el informe Nielsen, de noviembre de 2014, sobre la situación de las marcas blancas en todo el mundo;
 - Visto el artículo 52 de su Reglamento interno,
 - Vistos el informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor y las opiniones de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria y de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A8-0000/2018),
- A. Considerando que, cuando promocionen, vendan o suministren productos, las empresas deben proporcionar a los consumidores información precisa que les permita tomar una decisión de compra con conocimiento de causa;
 - B. Considerando que la Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales (DPCD) es el principal instrumento legislativo de la Unión para velar por que los consumidores no se vean expuestos a publicidad engañosa y otras prácticas desleales en las transacciones entre empresas y consumidores, incluida la comercialización de productos de marca idéntica de un modo que pueda inducir a error a los consumidores;
 - C. Considerando que, a fin de determinar si una práctica comercial es desleal con arreglo a la DPCD, los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación de cada caso concreto, salvo para las prácticas que se enumeran en el anexo I de dicha Directiva;
 - D. Considerando que existen diferencias significativas en la aplicación de la DPCD en los distintos Estados miembros;
 - E. Considerando que, en su programa de trabajo para 2018, la Comisión anunció su intención de presentar «un nuevo acuerdo para los consumidores», esto es, una revisión específica de las Directivas de la UE en materia de consumo a raíz del control de la adecuación de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización;
 - F. Considerando que el mercado único ha reportado beneficios importantes a los agentes de la cadena alimentaria, y que el comercio de artículos alimenticios está adquiriendo una dimensión cada vez más transfronteriza y es de especial importancia para el funcionamiento del mercado único;
1. Subraya que los resultados de distintos ensayos realizados en varios Estados miembros han demostrado que existen diferencias entre productos que se anuncian y distribuyen en el mercado único con marca y envase idénticos;
 2. Hace hincapié en que los casos notificados no afectan solo a productos alimenticios, sino también a productos no alimenticios tales como detergentes, cosméticos, artículos de higiene y productos para bebés;
 3. Recuerda que, en 2013, el Parlamento pidió a la Comisión que llevase a cabo una investigación sobre este asunto para valorar si era necesario adaptar la legislación vigente en la Unión, y que informara al Parlamento y a los consumidores de los

resultados de dicha investigación;

4. Acoge con satisfacción, por consiguiente, las iniciativas anunciadas recientemente por la Comisión para abordar esta cuestión, en particular su compromiso de desarrollar una metodología de ensayo común y de asignar un presupuesto a la preparación y ejecución de este proyecto y la recopilación de datos adicionales;
5. Toma nota del mandato otorgado al Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria para que aborde la cuestión de la calidad dual; anima a los Estados miembros y a sus autoridades competentes a que participen activamente en las iniciativas en curso, en particular en el desarrollo de la metodología común y la recopilación de datos adicionales;
6. Se congratula de que el Parlamento haya aprobado un proyecto piloto para 2018 consistente en la realización de investigaciones de mercado en varias categorías de productos de consumo con objeto de evaluar diferentes aspectos de la calidad dual;
7. Destaca que ya se han comunicado a la Comisión las medidas nacionales de etiquetado destinadas a advertir a los consumidores de las diferencias en la composición de los productos alimenticios;

Comunicación de la Comisión

8. Toma nota de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa de la UE en materia alimenticia y de protección de los consumidores a la cuestión de la calidad dual de los productos; observa que el planteamiento paso por paso expuesto en la Comunicación para que las autoridades nacionales determinen si los productores están infringiendo el Derecho de la Unión parece, actualmente, imposible de aplicar;
9. Se muestra de acuerdo con la Comisión en que, en el mercado único, en el que los consumidores entienden que existe libre circulación de mercancías y que se garantiza la igualdad de acceso a estas, los consumidores no esperan *a priori* que los productos de marca vendidos en distintos países presenten diferencias;
10. Considera que la Comunicación parece referirse principalmente a los productos alimenticios; cree que las disposiciones sobre la aplicación de la legislación de protección de los consumidores deberían aplicarse a todos los productos en general;
11. Destaca la importancia de las guías publicadas por la Comisión a la hora de facilitar la aplicación correcta y coherente de la DPCD; pide, por consiguiente, a la Comisión, que aclare la relación entre la Comunicación y las guías;
12. Observa que pueden aplicarse requisitos distintos a los métodos de control de las autoridades nacionales competentes; considera que, a fin de evitar interpretaciones contradictorias, debe especificarse claramente el objetivo de los trabajos dirigidos por el Centro Común de Investigación para desarrollar una metodología de ensayo;
13. Hace hincapié en la necesidad de cumplir el calendario previsto para que los resultados de los ensayos que se lleven a cabo según la metodología común estén disponibles y puedan analizarse antes de que termine este año;

Otros aspectos de la calidad dual

14. Subraya que las marcas blancas se han convertido en un elemento básico de la cesta de la compra de los consumidores y que su cuota de mercado ha aumentado en la mayoría de las categorías de productos a lo largo de la última década; cree que las marcas blancas no deben dar la impresión de ser un producto de marca, a fin de no confundir a los consumidores; afirma una vez más que la cuestión de las marcas blancas merece una atención especial por parte de la Comisión;
15. Muestra su preocupación ante las restricciones impuestas a los comerciantes a la hora de adquirir productos, que pueden tener un efecto negativo en las posibilidades de elección de los consumidores; insta a la Comisión a que identifique los factores que contribuyen a la fragmentación del mercado único de mercancías, en particular las restricciones territoriales de suministro y sus consecuencias;
16. Señala que las autoridades nacionales competentes solo pueden tomar muestras y efectuar ensayos en el territorio del Estado miembro correspondiente; hace hincapié, por tanto, en la importancia de una cooperación reforzada, eficaz y transparente entre las autoridades nacionales en materia de alimentos y protección de los consumidores y la Comisión; acoge con satisfacción, en este sentido, la adopción del Reglamento revisado sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores¹¹;

Recomendaciones y próximos pasos

17. Resalta el valor del debate público, que sirve para concienciar en mayor medida a los consumidores sobre los productos y sus características; observa que algunos fabricantes y propietarios de marcas blancas ya han anunciado que modificarán sus recetas; destaca el papel del sector en la mejora de la transparencia en cuanto a la composición de los productos;
18. Pide a las organizaciones de consumidores que se impliquen activamente en el debate público y la labor de informar a los consumidores;
19. Cree que las experiencias de las autoridades competentes hasta la fecha indican que estas han sido incapaces, por sí solas, de abordar con eficacia a escala nacional los casos específicos relativos a la calidad dual;
20. Advierte de que la cuestión de la calidad dual está íntimamente ligada a la esencia del funcionamiento del mercado único y a la confianza de los consumidores y, por tanto, requiere una solución a escala de la Unión, preferiblemente a través de medidas de aplicación directa; está convencido de que, en vista de la posibilidad de adoptar medidas a nivel nacional, las medidas a escala de la Unión permitirían salvaguardar la integridad del mercado único;
21. Recuerda que el anexo I de la DPCD se elaboró para poder identificar determinadas prácticas desleales y dar una respuesta más inmediata; concuerda con la Comisión en que la inclusión de una práctica concreta en el anexo I trae consigo una mayor seguridad

¹¹ Reglamento (UE) 2017/2394; DO L 345 de 27.12.2017, p. 1.

jurídica;

22. Pide a la Comisión, por consiguiente, que modifique el anexo I de la DPCD mediante la introducción de un elemento adicional en la «lista negra»;
23. Pide a la Comisión que amplíe el mandato otorgado al Centro Común de Investigación para que este elabore una metodología armonizada que permita comparar, en un futuro cercano, las características de los productos no alimenticios;

o

o o

24. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Varios estudios realizados en diferentes Estados miembros han revelado que en el mercado único de la Unión existen productos que, aunque a primera vista son aparentemente idénticos en cuanto a la marca, el diseño del envase o la comercialización, tienen composiciones claramente diferentes por lo que respecta a la receta, la materia prima de base utilizada o su porcentaje en el producto, en función del país en que se adquieran. Además, no se puede excluir que estas constataciones sobre la calidad dual de algunos productos se refieran solo a los alimentos y las bebidas, sino que pueden aplicarse también a bienes de consumo, como los detergentes o los productos de higiene.

Según un estudio realizado por expertos de la Facultad de Derecho de la Universidad Palacký, en Olomouc, la cuestión de la calidad dual en diferentes Estados miembros o en diferentes mercados regionales y locales puede observarse en las acciones siguientes:

- el fabricante comercializa productos con sabores y composiciones diferentes (es decir, con diferente ingrediente principal), pero cuyo envase tiene una apariencia idéntica o parecida (que el consumidor no puede distinguir);
- el fabricante comercializa productos de calidad diferente, pero cuyo envase tiene una apariencia idéntica o parecida (que el consumidor no puede distinguir);
- el fabricante comercializa productos que tienen un peso diferente, pero cuyo envase tiene una apariencia idéntica o parecida (que el consumidor no puede distinguir);
- cuando se introduce en el mercado un nuevo producto en un mercado determinado, un fabricante utiliza un producto con una composición de mayor calidad (por ejemplo, una mayor cantidad de carne o una mayor calidad de los ingredientes del producto), con el fin de llamar la atención de los consumidores y «enseñarles» a comprar o adoptar el producto; sin embargo, tras un período determinado, se produce un «cambio en la receta» sin que se modifique de forma evidente el envase del producto (excepto en cuanto a la composición del producto, que figura en pequeños caracteres en el reverso de la etiqueta).

El fabricante lleva a cabo todas estas actividades sin recalcar expresamente al consumidor de forma clara, transparente y no engañosa que el producto es otro producto que tiene una composición, un peso, una calidad u otra característica diferentes.

Esto hace que un consumidor de un país que se encuentre en territorio de otro Estado no pueda estar seguro de que un producto que conoce con determinadas características en su país de origen corresponda al producto que compra en el Estado en el que actualmente se encuentra.

Posición de la ponente

La ponente comenzó a seguir de cerca la cuestión de la calidad dual en 2011, cuando un estudio llevado a cabo por la Asociación de Consumidores de Eslovaquia puso de manifiesto que la composición y el precio de seis productos alimenticios de la misma marca variaban

notablemente entre siete países de la Unión. Como parte del seguimiento de este estudio, la ponente preguntó por primera vez a la Comisión si, desde su punto de vista, esta calidad dual era un problema relacionado con el funcionamiento del mercado único y la protección de los consumidores.

En 2015 la ponente participó en la organización de un estudio realizado por la Universidad de Química y Tecnología de Praga, en el que se comparaban las características cualitativas de veinticuatro productos procedentes de los mercados minoristas de la República Checa y de Alemania con el fin de evaluar su conformidad o la ausencia de esta. Se detectaron diferencias sustanciales en un tercio de las muestras (por ejemplo, el ingrediente principal de un producto vendido en la República Checa era carne de ave separada mecánicamente, mientras que en el mercado alemán el producto contenía carne de cerdo). El estudio también cuestionaba la pertinencia de los argumentos utilizados frecuentemente sobre las diferentes preferencias de sabor y precios en los diferentes países, ya que los precios de los productos en cuestión apenas variaban y, según un panel sensorial certificado, las preferencias de sabor no correspondían al mercado al que supuestamente estaban ajustados los productos.

La intención de la ponente no es en absoluto unificar los productos en el mercado único ni obligar a los fabricantes a modificar la composición de sus productos o determinar la composición exacta de cada uno de los productos. Más aún, la ponente también es consciente de que pueden existir factores objetivos que afectan a la composición resultante de los productos.

No obstante, la ponente está convencida de que el principio de igualdad de acceso a los bienes de alta calidad de manera no discriminatoria en el mercado único debería ser un verdadero derecho de todos los ciudadanos europeos. Si esto no es así, la esencia del funcionamiento del mercado único y la confianza de los consumidores en el mercado único podrían verse gravemente comprometidas.

La ponente acoge con satisfacción las recientes iniciativas anunciadas por la Comisión para resolver este problema, en particular su compromiso de definir una metodología de análisis común a nivel europeo. Dado que la calidad dual de algunos productos está relacionada con el funcionamiento del mercado único, es evidente que son necesarios datos europeos y un enfoque común. Esta es la razón por la que la ponente, ya en 2013, propuso, a través de la Resolución del Parlamento Europeo sobre una nueva agenda de política de los consumidores europeos, instar a la Comisión a llevar a cabo una investigación seria sobre la cuestión de la calidad dual que permita evaluar si es necesario adaptar la legislación vigente de la Unión.

La ponente hace hincapié en que, para evitar que se induzca a error al consumidor y se falsee su impresión general sobre el producto adquirido, el consumidor debe ser informado de manera exacta y transparente de que el producto que ha adquirido o que conoce en otro Estado miembro es diferente. También es importante sensibilizar al consumidor sobre los productos, sus características y su composición.

En opinión de la ponente, la venta de productos que el consumidor puede percibir fácilmente como idénticos y que tienen, deliberadamente, diferente composición en las distintas partes de la Unión es una práctica desleal y, como tal, inaceptable. La ponente opina, por consiguiente, que la adición de otro tipo de práctica comercial engañosa al anexo I de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales constituye la forma más eficaz de abordar casos

particulares evidentes de calidad dual en toda la Unión Europea.

ANEXO: LISTA DE LAS ORGANIZACIONES O PERSONAS DE LAS QUE LA PONENTE HA RECIBIDO CONTRIBUCIONES

La lista siguiente se elabora con carácter totalmente voluntario y bajo la exclusiva responsabilidad de la ponente. La ponente ha recibido contribuciones de las siguientes organizaciones o personas durante la preparación del proyecto de informe:

Organización o persona
ANEC
BEUC
Confederación Checa de Comercio y Turismo
dTest
EuroCommerce
Red Europea del Corazón
FoodDrinkEurope
Henkel
Independent Retail Europe (Minoristas Independientes de Europa)
Asociación Internacional de Jabones, Detergentes y Productos de Mantenimiento
Nestlé
Potravinářská komora České republiky (Cámara de Productos Alimenticios de la República Checa)
Sindicato de la Industria Alimentaria de la República Checa
Universidad de Química y Tecnología de Praga
Verbraucherzentrale (Asociación de Protección del Consumidor de Alemania)