COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.11.2019
COM(2019) 490 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

relativo a la evaluación intermedia del Programa de Consumidores 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

El artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige que la UE contribuya a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores mediante acciones en el ámbito de la protección de los consumidores, y que tenga también en cuenta las exigencias en materia de protección de los consumidores a la hora de definir y llevar a cabo otras políticas y actividades de la Unión. Estos aspectos pueden ser una consecuencia accesoria de los esfuerzos para construir un mercado interior que funcione correctamente y cuyas ventajas se extiendan por igual a los consumidores y a las empresas. Además, la UE puede adoptar medidas para apoyar, complementar y supervisar las políticas aplicadas a nivel nacional para promover los derechos de los consumidores a la información, la educación y la organización.

La UE ha puesto en marcha un conjunto de derechos y políticas en materia de consumo con el fin de alcanzar este objetivo mediante instrumentos horizontales o mediante legislación sectorial específica. Entre los esfuerzos recientes para mantener este marco actualizado y adaptado a la evolución de los mercados, cabe incluir la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores[1], así como el control de adecuación de la legislación en materia de protección de los consumidores y comercialización[2], que dio lugar a la adopción, en abril de 2018, del Nuevo Marco para los Consumidores[3].

La realización práctica de estas prioridades se sustenta con la financiación del presupuesto de la UE concedida a través del Programa plurianual de Consumidores 2014-2020[4]. El Programa cuenta con una asignación de 188,8 millones EUR para el período 2014-2020. Se adoptó para apoyar la poner en práctica las prioridades políticas establecidas en la Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento[5]. El artículo 13, apartado 2, del Reglamento dispone que la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación intermedia del Programa.

El Reglamento establece como **objetivo general** «garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, capacitar a estos y situarlos en el centro del mercado interior en el marco de una estrategia general para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El Programa contribuirá a esta meta mediante la protección de la salud, la seguridad y los intereses jurídicos y económicos de los consumidores, así como la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses, apoyando la integración de tales intereses de los consumidores en otros ámbitos de actuación. El Programa complementará, apoyará y hará un seguimiento de las políticas de los Estados miembros».

El Programa se basa en las acciones financiadas en el marco del programa anterior, que abarcaba el período 2007-2013[6]. Garantiza una transición fluida y una continuación de las medidas plurianuales, teniendo en cuenta al mismo tiempo la evaluación intermedia de los logros del programa anterior y de los ámbitos que requieren mayor atención.

Desde finales de 2014, la ejecución del Programa de Consumidores de 2014-2020 también tiene en cuenta las directrices que marcan las siguientes prioridades de la Comisión: un mercado interior más

---

[1] 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 2006/2004. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=ES.

[2] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd2017208f1staffworkingpaperenv3p1889270.pdf.

[3] http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435.

[4] El Programa de Consumidores 2014-2020 fue establecido por el Reglamento (UE) n.º 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0254&from=ES.

[5] COM/2012/0225 final.

[6] La Decisión n.º1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l32052&from=ES).

justo y consolidado, un mercado único digital conectado y una Unión de la Energía más resiliente. Además, el Programa apoya la contribución de las políticas relevantes para el consumidor a las iniciativas de consumo sostenible y de economía circular, particularmente en el contexto del Plan de Acción de la UE para la Economía Circular[7].

2. ALCANCE, FINALIDAD Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

2.1. Alcance y finalidad de la evaluación

La evaluación intermedia del Programa de Consumidores 2014-2020 tiene como propósito revisar la consecución de los objetivos de todas sus medidas, la situación de la ejecución de las acciones subvencionables establecidas en su artículo 4 y las acciones específicas mencionadas en su anexo I. Esta evaluación analiza la asignación de fondos a los beneficiarios, la eficiencia en la utilización de los recursos y el valor añadido europeo del Programa, teniendo en cuenta la evolución en el ámbito de la protección de los consumidores y otras políticas de la UE en materia de protección de los consumidores, con vistas a una decisión sobre la renovación, modificación o suspensión de las acciones. Las conclusiones preliminares de la evaluación se han tenido en cuenta en la preparación de la propuesta del programa sobre el mercado único para el próximo marco financiero plurianual[8].

La evaluación examina también el margen de simplificación, la coherencia interna y externa del Programa, incluidas las posibles sinergias o complementariedades con otros programas de la UE, la relevancia continua de todos los objetivos, así como la contribución de las medidas a las prioridades de la Unión en términos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Las repercusiones a largo plazo y la sostenibilidad de los efectos del Programa se han evaluado en la medida de lo posible, dado que el Programa aún se está ejecutando, con vistas a una decisión sobre una posible renovación, modificación o suspensión de un programa posterior en términos de alcance, naturaleza y coste.

La evaluación examina la ejecución del Programa en todos los Estados miembros de la UE (teniendo en cuenta la fecha de adhesión), así como en Noruega e Islandia. El período de evaluación está comprendido entre 2014 y 2017.

2.2. Metodología y limitaciones

La evaluación tuvo lugar entre octubre de 2017 y abril de 2018. Este informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, respaldado por un estudio[9] realizado por un contratista externo.

A los efectos de esta evaluación, se recopiló, revisó y trató una amplia gama de informes, documentos de investigación y otra documentación sobre las acciones y actividades financiadas en el marco del Programa de Consumidores. Para garantizar una cobertura de intereses lo más amplia posible, se consultó a una amplia variedad de partes interesadas para la evaluación. Entre el 10 de enero de 2018 y el 9 de marzo de 2018, se llevó a cabo una consulta pública en el marco de una consulta sobre los

---

[7] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones; «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular» (COM/2015/0614 final) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0614&from=ES.)

[8] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa sobre el mercado único, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, y las estadísticas europeas, y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 154/2014, (UE) n.º 652/2014 y (UE) 2017/826
COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0441&from=EN).

[9] Publicado el 18 de enero de 2019 (https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en).

fondos de la UE en el ámbito de la inversión, la investigación y la innovación, las pymes y el mercado único, en la que se prepararon los programas de financiación posteriores a 2020.

En el momento de la evaluación, la mayoría de las acciones financiadas se encontraban aún en una fase inicial de ejecución, por lo que había pocos datos sobre los resultados de las acciones y las repercusiones del Programa. Por lo tanto, la evaluación intermedia del Programa se basó principalmente en las evaluaciones de las partes interesadas en relación con la ejecución del Programa y los resultados de las acciones financiadas en el marco del Programa de Consumidores.

Cuando fue posible, las conclusiones de las entrevistas se cotejaron con un análisis cuantitativo de los resultados y las acciones. Cuando fue posible, el análisis de las preguntas de evaluación se complementó con una comparación con una situación de referencia (fin del período de programación anterior).

3. ELEMENTOS FUNDAMENTALES Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

3.1. Objetivos específicos del Programa y acciones subvencionables

Con el fin de lograr el objetivo general del Programa de Consumidores, el artículo 3 del Reglamento establece **cuatro objetivos específicos** que deben alcanzarse mediante una serie de acciones subvencionables, según se indica a continuación:

Objetivo específico I: Seguridad. Con este objetivo específico, el Programa pretende consolidar y mejorar la seguridad de los productos a través de una vigilancia efectiva del mercado en toda la Unión. Las siguientes acciones subvencionables del Programa de Consumidores contribuyen a este objetivo:

- Asesoramiento científico y análisis de riesgos relacionados con la salud y la seguridad del consumidor en el ámbito de los productos y los servicios no alimentarios incluyendo apoyo a las tareas de los Comités científicos independientes creados de conformidad con la Decisión 2008/721/CE.
- Coordinación de la vigilancia del mercado y de las actuaciones de ejecución en materia de seguridad de los productos en relación con la Directiva 2001/95/CE[10], y acciones para mejorar la seguridad de los servicios a los consumidores; y
- mantenimiento y desarrollo de las bases de datos sobre cosméticos.

Cada una de las acciones anteriores se lleva a cabo a través de actividades específicas financiadas en el marco del Programa de Consumidores. Las principales actividades financiadas en el marco del objetivo I son las siguientes:

- el Sistema de alerta rápida para los productos no alimentarios (RAPEX),
- acciones conjuntas de cooperación y ejecución de la legislación en el ámbito de la seguridad de los productos de consumo no alimentarios,
- intercambio de funcionarios encargados de garantizar el cumplimiento de la seguridad de los productos, y
- bases de datos de la UE sobre cosméticos (base de datos de ingredientes cosméticos y portal de notificación de productos cosméticos).

Objetivo específico II: **Información y educación de los consumidores, y apoyo a las organizaciones de consumidores.** El Programa tiene como objetivo específico mejorar la educación, información y sensibilización sobre sus derechos, desarrollar la base empírica de la política de los consumidores y apoyar a sus organizaciones, teniendo también en cuenta las necesidades específicas de los consumidores vulnerables. El objetivo II comprende las siguientes acciones subvencionables:

[10] Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0095&from=ES).

- creación de una base documental, y mejora del acceso a la misma, para el desarrollo de políticas que afecten a los consumidores, la elaboración de una normativa inteligente con objetivos bien definidos, y la detección de las posibles disfunciones del mercado o de la evolución de las necesidades de los consumidores, proporcionando una base para desarrollar la política de protección de los consumidores, para identificar los ámbitos más problemáticos para los consumidores y para integrar los intereses de los consumidores en las demás políticas de la Unión;
- apoyo mediante la financiación de las organizaciones de consumidores de ámbito de la Unión y mediante el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de consumidores en los ámbitos de la Unión, nacional y regional, el aumento de la transparencia y el incremento de los intercambios de mejores prácticas y conocimientos especializados; XXXX
- mejora de la transparencia de los mercados de consumo y de la información al consumidor, garantizando que los consumidores obtengan datos comparables, fiables y de fácil acceso, también en casos de carácter transfronterizo, a fin de ayudarles no solo a comparar los precios, sino también la calidad y sostenibilidad de los productos y de los servicios; XXXXX y
- mejora de la educación de los consumidores a lo largo de toda la vida, centrándose en particular en los consumidores vulnerables. XXXX

Cada una de las acciones anteriores se lleva a cabo a través de actividades específicas financiadas en el marco del Programa de Consumidores. Las principales actividades financiadas en el marco del objetivo II son las siguientes:

- cuadros de indicadores y encuestas de consumo[11] (Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores y Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo);
- estudios de mercados de consumidores[12];
- desarrollo de las capacidades de las organizaciones de consumidores (proyecto «Consumer Champion»);
- apoyo a las organizaciones de consumidores a escala de la UE;
- campañas de información y sensibilización de los consumidores de la UE;
- el Sistema de Registro de las Reclamaciones de los Consumidores Europeos y las medidas de apoyo correspondientes (SRRCE); y
- recursos destinados a la educación de los consumidores de la UE (proyecto «Consumer Classroom»).

Objetivo específico III: Derechos y vías de reclamación: El Programa tiene por objeto desarrollar y reforzar los derechos de los consumidores, en particular mediante una acción reguladora inteligente y una mejora del acceso a vías de reclamación sencillas, eficientes, apropiados y de bajo coste, lo que incluye el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios. Las siguientes acciones subvencionables del Programa de Consumidores contribuyen a este objetivo:

- preparación por la Comisión de la legislación en materia de protección del consumidor y de otras medidas legislativas, supervisión de la transposición por los Estados miembros y posterior evaluación de su impacto, así como promoción de iniciativas de carácter corregulador y autorregulador, y seguimiento del impacto efectivo de esas iniciativas en los mercados de consumo y
- facilitación del acceso a sistemas de resolución de litigios para los consumidores, especialmente a los sistemas alternativos de resolución de litigios, en particular mediante un sistema en línea para toda la Unión y la red de entidades nacionales de resolución de litigios alternativa, prestando especial atención a medidas adecuadas que atiendan a las necesidades y

[11] https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_en.

los derechos de los consumidores vulnerables; seguimiento del funcionamiento y la eficacia de los sistemas de resolución de litigios para los consumidores, inclusive mediante el desarrollo y el mantenimiento de las herramientas informáticas correspondientes, así como mediante el intercambio de las mejores prácticas y la experiencia existentes en los Estados miembros.

Cada una de las acciones anteriores se lleva a cabo a través de actividades específicas financiadas en el marco del Programa de Consumidores. Las principales actividades financiadas en el marco del objetivo III son las siguientes:

- estudios de comportamiento (por ejemplo, sobre la toma de decisiones del consumidor en los servicios de seguros, sobre la transparencia de las plataformas en línea y sobre las prácticas publicitarias en los medios sociales en línea);
- otros estudios sobre la política en materia de consumidores de la UE [por ejemplo, evaluaciones, estudios sobre las competencias de las autoridades de garantía del cumplimiento del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC)];
- organización de la Cumbre del Consumidor;
- organización del Foro de los Ciudadanos y la Energía;
- mantenimiento y administración de la plataforma de resolución de litigios en línea (RLL); y
- campañas de comunicación y acciones sobre la resolución alternativa de litigios (RAL).

Objetivo específico IV: Aplicación El objetivo es apoyar el respeto de los derechos de los consumidores potenciando la cooperación entre los organismos nacionales de garantía del cumplimiento y ofreciendo asesoramiento a los consumidores. El objetivo IV se lleva a cabo por medio de las dos acciones subvencionables siguientes del Programa de Consumidores:

- coordinación de la vigilancia y las acciones de ejecución en relación con el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y
- contribuciones financieras para medidas conjuntas con organismos públicos o entidades sin ánimo de lucro unidos en redes europeas que faciliten información y asistencia a los consumidores con el fin de ayudarles a ejercer sus derechos y tener acceso a una resolución de litigios adecuada, especialmente a los sistemas extrajudiciales de resolución de litigios en línea (la red de centros europeos del consumidor).

Cada una de las acciones anteriores se lleva a cabo a través de actividades específicas financiadas en el marco del Programa de Consumidores. Las principales actividades financiadas en el marco del objetivo IV son las siguientes:

- la Red de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores (CPC), incluido el sistema CPC y las acciones conjuntas para la ejecución de la legislación en materia de protección de los consumidores;
- el intercambio de funcionarios encargados de la ejecución en el marco de la CPC;
- la formación para los funcionarios encargados de la ejecución (la «E-Enforcement Academy»);
- apoyo financiero a la Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC); y
- cursos de formación para la Red CEC.

3.2. Gestión del programa y beneficiarios

El Programa se está ejecutando a través de programas de trabajo anuales adoptados por la Comisión, con la asistencia de un comité consultivo con representantes de los Estados miembros[13]. Cada programa de trabajo anual establece las acciones que se emprenderán en un año determinado, incluida la asignación de recursos financieros a cada acción, así como los criterios de selección y adjudicación

[13] El comité es un comité consultivo, tal y como se define en el Reglamento (UE) n.º 182/2011.

para asignar los fondos. Las acciones se ejecutan principalmente mediante licitaciones y convocatorias de propuestas.

Desde 2008, la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación (CHAFEA)[14], establecida en Luxemburgo, ejecuta una parte importante de los programas plurianuales. Para cada programa de trabajo anual, la Agencia y la Comisión acuerdan conjuntamente qué acciones del programa ejecutará la Agencia.

Los beneficiarios de las subvenciones, los contratos públicos y las acciones conjuntas son organismos públicos, entidades privadas sin ánimo de lucro y otras entidades privadas de todos los Estados miembros de la UE. Entre los grupos destinatarios se encuentran las autoridades públicas de protección de los consumidores y otras entidades competentes, los funcionarios responsables de la ejecución de la legislación en materia de protección de los consumidores (por ejemplo, mediante intercambios de funcionarios), las organizaciones europeas de consumidores, las instituciones de enseñanza superior, los estudiantes o los profesores.

3.3. Presupuesto y estado de ejecución del Programa

La ejecución del Programa de Consumidores 2014-2020 está en curso: se han alcanzado la mayoría de los objetivos de rendimiento correspondientes para 2014, 2015, 2016 y 2017. Se ejecutaron los programas de trabajo anuales de 2014, 2015, 2016 y 2017, con un presupuesto de 21,9 millones EUR, 22,5 millones EUR, 23,7 millones EUR y 24,7 millones EUR, respectivamente; se logró un porcentaje de ejecución del 98,3 %, el 99 %, el 99,52 % y el 94,4 %, respectivamente[15]. La ejecución de los programas de trabajo se llevó a cabo según lo previsto, con la salvedad de que la absorción del presupuesto por parte de las autoridades de los Estados miembros fue menor de lo previsto y el saldo restante se destinó hacia campañas de sensibilización. En el momento de la evaluación intermedia, la ejecución de las acciones específicas establecidas en el anexo I del Reglamento está bien encaminada. Solo un número reducido de acciones específicas aún no se ha ejecutado o solo se ha ejecutado parcialmente.

- **Objetivo específico I: Seguridad de los productos**

13,1 millones EUR (14 %) de los fondos comprometidos en el marco del Programa entre 2014 y 2017 se destinaron a actividades relacionadas con el objetivo específico I. La mayor actividad en términos de fondos comprometidos se destinó a la cooperación y las medidas de ejecución conjuntas en el ámbito de la seguridad no alimentaria (6,2 millones EUR o el 47 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo I). Aproximadamente 2,9 millones EUR (22 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo I) se han comprometido a RAPEX. La menor actividad por tamaño presupuestario (sin incluir la creación de redes y los eventos u otras actividades de apoyo) es el intercambio de funcionarios en el ámbito de la seguridad de los productos (el 3 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo I).

- **Objetivo específico II: Información y educación de los consumidores, y apoyo a las organizaciones de consumidores**

35,1 millones EUR (37 %) de los fondos comprometidos en el marco del Programa entre 2014 y 2017 se destinaron a actividades relacionadas con el objetivo específico II. La mayor actividad en términos de fondos comprometidos entre 2014 y 2017 es la información a los consumidores y las campañas de sensibilización a escala de la UE (9,0 millones EUR, que representan el 26 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo II). Los cuadros de indicadores de consumo y las encuestas (8,9 millones EUR) y el apoyo a las organizaciones de consumidores a nivel de la UE (6,0 millones EUR) son la segunda y tercera actividad, respectivamente. La menor actividad por fondos comprometidos (sin incluir la creación de redes y los eventos u otras actividades de apoyo) es el

[14] Para más información sobre la Agencia Ejecutiva, diríjase a: http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html
[15] La ejecución del presupuesto de 2018 está aún en curso en 2019.

Sistema de Registro de las Reclamaciones de los Consumidores Europeos (SRRCE) (2 % de los fondos del objetivo II).

- **Objetivo específico III: Derechos y vías de reclamación de los consumidores**

Entre 2014 y 2017 se destinaron 13,0 millones EUR (14 %) de los fondos comprometidos en el marco del Programa de Consumidores a actividades relacionadas con el objetivo específico III.

El 47 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo III se refieren específicamente a la resolución en línea o alternativa de litigios (RLL/RAL): las dos principales actividades financiadas en el marco de este objetivo son el mantenimiento y la administración de la plataforma de RLL (aproximadamente 3,0 millones EUR), las campañas de comunicación y las acciones de promoción en materia de RLL/RAL (aproximadamente 3,1 millones EUR). Los estudios de comportamiento (2,4 millones EUR) y otros estudios sobre consumo en la UE (1,9 millones EUR) constituyen también una parte sustancial de los fondos comprometidos en el marco del objetivo III. Las actividades más pequeñas financiadas entre 2014 y 2017 son la Cumbre de Consumidores (7 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo III) y el Foro de los Ciudadanos y la Energía (0,4 %).

- **Objetivo específico IV: Aplicación**

Entre 2014 y 2017 se gastaron 30,2 millones EUR (31 %) de los fondos comprometidos en el marco del Programa de Consumidores en actividades relacionadas con el objetivo específico IV.

La mayor actividad en términos de financiación es, con diferencia, la Red CEC. Con aproximadamente 24,8 millones EUR de fondos comprometidos, la Red CEC representa el 82 % del gasto en el marco del objetivo IV del Programa de Consumidores entre 2014 y 2017. Las actividades más importantes son la red CPC (7 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo IV) y la formación de los funcionarios encargados de la ejecución en el marco de la «E-Enforcement Academy» (5 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo IV). La menor actividad (sin incluir otras actividades de apoyo) se refiere al intercambio de los funcionarios encargados de la ejecución (1 % de los fondos comprometidos en el marco del objetivo IV).

- **Actividades transversales**

Aproximadamente el 4 % del presupuesto corresponde a la línea presupuestaria de los gastos administrativos, que se utiliza para financiar actividades transversales, como los gastos de viaje y alojamiento de los participantes en actos o reuniones.

4. ¿QUÉ SE HA LOGRADO CON EL PROGRAMA DE CONSUMIDORES?

Como se indica en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto[16], el Programa de Consumidores está dando, en general, buenos resultados intermedios en relación con sus objetivos específicos. En las siguientes partes se evalúa el funcionamiento del programa desde el punto de vista de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE, y se presentan los puntos de vista de las partes interesadas consultadas.

4.1. Eficacia

Objetivo específico I: Seguridad de los productos

Las actividades llevadas a cabo en el marco del Programa han sido en gran medida eficaces a la hora de consolidar y mejorar la seguridad de los productos a través de la vigilancia del mercado en la UE, lo que ha

[16] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2018) 382 que acompaña al informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la evaluación intermedia de la ejecución del Programa de Consumidores 2014-2020.

permitido realizar progresos sustanciales en la consecución del objetivo I en comparación con el período de referencia. El intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros han mejorado, lo que ha reducido las diferencias de ejecución en toda la UE.

El sistema de alerta rápida para productos peligrosos no alimenticios (RAPEX) se ha convertido en un pilar importante y eficaz de la estructura de vigilancia del mercado de la UE. Sus principales grupos destinatarios en toda la UE reconocieron y apreciaron la utilidad del sistema. Las autoridades nacionales consideran que las acciones conjuntas, la formación y la creación de redes son eficaces. Estas actividades dan lugar a enfoques coordinados para problemas comunes, contactos directos entre autoridades de distintos países e intercambio de buenas prácticas. También ayudan a las autoridades de los Estados miembros a afrontar nuevas dificultades. Por ejemplo, a través de la «E-Enforcement Academy», los Estados miembros pudieron cooperar para llevar a cabo investigaciones en línea mediante cursos de formación y materiales didácticos de gran calidad.

Sin embargo, la escasez de personal y de recursos financieros para la vigilancia del mercado y la garantía del cumplimiento en los Estados miembros influyen en el nivel de logros, según los encuestados. Las partes interesadas consultadas durante la evaluación citaron la presencia continua de productos inseguros en el mercado, así como de riesgos emergentes, por ejemplo, de productos nuevos técnicamente complejos o del comercio electrónico con terceros países, como prueba de que la vigilancia del mercado era necesaria para adaptarse continuamente a los nuevos problemas.

No obstante, la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos ha aumentado durante el período del Programa. Alrededor de tres cuartas partes de los minoristas están de acuerdo en que las autoridades públicas controlan activamente y garantizan el cumplimiento de la legislación sobre seguridad de los productos en su sector.

En general, la percepción de las partes interesadas sobre la eficacia de las acciones llevadas a cabo en los primeros cuatro años del actual Programa de Consumidores fue positiva, ya que la percepción de los beneficios que la mayoría de estas actividades ha tenido en los Estados miembros es positiva.

Objetivo específico II: Información y educación de los consumidores, desarrollo de la base empírica y apoyo a las organizaciones de consumidores

Los cuadros de indicadores de consumo y los estudios de mercado han contribuido significativamente a desarrollar la base empírica para la política de los consumidores, lo que ha llevado a la adopción de políticas a nivel de la UE. Juntos constituyen herramientas útiles para la evaluación comparativa a nivel nacional. Además, la evaluación considera que el apoyo al programa de la Oficina Europea de Uniones de Consumidores es eficaz. Esta organización contribuyó de manera importante y coherente a la representación de los intereses de los consumidores a escala de la UE.

La evaluación considera que los cursos de formación del proyecto *Consumer Champion* son valiosos y muy apreciados por las partes interesadas. Sin embargo, los cursos de aprendizaje en línea y la plataforma interactiva no se utilizan de acuerdo con las expectativas. La capacidad de las organizaciones de consumidores a nivel nacional siguió siendo insuficiente, debido principalmente a la falta de recursos. Las campañas de sensibilización de los consumidores financiadas en el marco del Programa han dado buenos resultados, y se han alcanzado los objetivos de dichas campañas en términos de impacto o repercusión. Sin embargo, es difícil mantener un impacto a largo plazo.

Ya se han alcanzado los objetivos fijados para este objetivo en el Reglamento relativo al Sistema de Registro de las Reclamaciones de los Consumidores Europeos[17]. Sin embargo, a pesar de los valores positivos, los encuestados destacaron los esfuerzos necesarios para proporcionar datos sobre reclamaciones y sugirieron que el sistema necesitaba mejoras o cambios.

Los factores clave que influyen en el nivel de logros de este objetivo son a menudo de naturaleza externa. En el ámbito de la información y la educación de los consumidores, entre estos factores están la escasez de personal y de recursos financieros disponibles en los Estados miembros, así como la escasa integración de

[17] El objetivo para 2020 relativo al «Número de órganos de gestión de reclamaciones (70) y número de países (20) que presentaron reclamaciones ante el SRRCE» ya se había superado en 2015 (73 órganos de 20 países).

la educación de los consumidores en los planes de estudios nacionales. En el ámbito de la capacitación de las organizaciones de consumidores, las limitaciones de recursos de las organizaciones destinatarias, que no pueden abordarse adecuadamente mediante la formación por sí sola, representan los principales factores que repercuten en el progreso.

Objetivo III: Derechos y vías de reclamación

La plataforma de resolución de litigios en línea (RLL) ha tenido un éxito considerable a la hora de atraer a los consumidores para que registren sus reclamaciones. Es probable que se alcance el objetivo para 2020 en términos de número de reclamaciones[18].

El principal beneficio de la plataforma de RLL parece ser que los comerciantes contactados a través de ella, a menudo, resolvían el problema de manera informal y directa con los consumidores afectados, sin intervención alguna de un sistema de RAL. Pueden observarse tendencias positivas con respecto a la accesibilidad y a la satisfacción de los consumidores con la RAL, sobre la base de los datos de la encuesta de la UE. Posiblemente reflejen los esfuerzos que los Estados miembros están llevando a cabo para mejorar los sistemas de RAL y para que la RAL tenga un reconocimiento más amplio como vía de recurso eficiente.

Los estudios de comportamiento son también una herramienta esencial para apoyar la formulación de políticas, con fundamento empírico, que consideren cómo interactúan los consumidores reales en los mercados reales con las empresas reales, complementando el material fáctico de estudios jurídicos y económicos. No obstante, las partes interesadas consideran que los responsables políticos no utilizan lo suficiente estos estudios o que los estudios podrían promoverse mejor. Varios estudios han contribuido directamente al desarrollo de las iniciativas de la UE en materia de política de los consumidores, y las partes interesadas han confirmado el valor práctico de los estudios.

Objetivo IV: Aplicación

La evaluación puso de manifiesto que se han logrado avances importantes en relación con el objetivo IV. Esto se evidencia en los importantes resultados logrados de cara a alcanzar la mayoría de los objetivos fijados en el Programa. Las actividades financiadas se complementan bien entre sí y han sido, en gran medida, eficaces a la hora de apoyar el respeto de los derechos de los consumidores, reforzando la cooperación entre los organismos nacionales de ejecución y apoyando a los consumidores con asesoramiento.

Las actividades relacionadas con la Red de Cooperación en materia de protección de los Consumidores (CPC) han adquirido mayor importancia y han experimentado una mejora en cuanto a la consecución de su objetivo. Sin embargo, sigue habiendo diferencias entre los Estados miembros a la hora de utilizar el sistema CPC y de participar en ejecuciones.

Los intercambios de funcionarios encargados de la ejecución son una actividad apreciada que ha experimentado una mayor participación, pero los Estados miembros los utilizan de forma desigual. Además, la eficacia de la «E-Enforcement Academy» ha recibido una alta valoración por parte de las autoridades nacionales a las que pertenecen los funcionarios participantes, aunque la participación en su primer año de funcionamiento ha seguido siendo inferior a la prevista, especialmente en los módulos basados en la web.

Los resultados de los Centros Europeos del Consumidor (CEC) son significativos, y la calidad y la puntualidad de los servicios de los CEC también se han valorado positivamente en la reciente evaluación específica. Esto es así a pesar de las disparidades a este respecto entre los CEC de distintos Estados miembros. La principal dificultad que tienen que vencer los CEC sigue siendo su visibilidad.

La consulta realizada durante la evaluación muestra que, paralelamente a la ejecución de las actividades del Programa de Consumidores, ha aumentado la confianza de los consumidores en que los poderes públicos

[18] El objetivo para 2020 de casos tramitados con el sistema de RLL es 100 000, en comparación con la hipótesis de referencia de 2010 (17 500 casos). En 2017, se tramitaron 55 002 casos en el sistema de RLL, por lo que, si se confirma esta tendencia, se podría alcanzar el objetivo de 2020.

protegen sus derechos y que los minoristas respetan los derechos de los consumidores. Esto está relacionado con una ligera reducción de los problemas experimentados por los consumidores. Dos tercios de los minoristas consideran que las autoridades públicas realizan una labor de control activo y garantizan el cumplimiento de la legislación en materia de consumo en su sector. Sin embargo, este porcentaje ha disminuido en los últimos años.

La escasez de personal y de recursos financieros de las autoridades de protección de los consumidores en los Estados miembros se considera un factor clave que influye en el nivel de logros relacionados con el objetivo del Programa. Otros factores clave son la rápida innovación de los productos y los servicios, así como los nuevos canales de distribución que dificultan la protección efectiva de los consumidores. Aunque esta evolución ofrece muchas ventajas tanto a los consumidores como a las empresas, también aumentan los riesgos de que se produzcan infracciones generalizadas de los derechos de los consumidores y de que surjan dificultades en protección de los derechos de los consumidores. El respeto efectivo de los derechos de los consumidores fue una parte fundamental del Nuevo Marco para los Consumidores puesto en marcha por la Comisión Europea.

4.2. Eficiencia:

Basándose en las escasas pruebas recogidas durante la evaluación, así como en las observaciones de las partes interesadas afectadas, los costes de las actividades del Programa y los beneficios correspondientes parecen ser, en gran medida, proporcionales. En cuanto a la eficiencia de las actividades específicas, las autoridades participantes y las organizaciones de consumidores consideran, en particular, que las reuniones y actos de creación de redes son actividades que, a pesar de la escasez de recursos, han obtenido resultados muy positivos. Entre ellas cabe citar la mejora de la coordinación, el aprendizaje mutuo y el intercambio de las mejores prácticas en distintos ámbitos de la política de los consumidores de la UE.

La evaluación puso de manifiesto que la mejora de la capacidad de las instituciones y los beneficiarios contribuyó a aumentar la eficiencia de las actividades del Programa. Cuando no fue así, las partes interesadas citaron en repetidas ocasiones la limitada disponibilidad de personal y de recursos financieros de algunas autoridades nacionales y organizaciones de consumidores como el factor limitante clave para la eficiencia de muchas acciones del Programa.

Se han adoptado medidas de simplificación de normas y procedimientos. Entre ellas se incluye el uso de herramientas electrónicas para la presentación y evaluación de propuestas, la gestión de las subvenciones, el seguimiento electrónico y la notificación electrónica. Si bien esta evolución requiere muchos recursos al principio para el diseño y la prueba de herramientas, el nivel de satisfacción de los solicitantes y de los beneficiarios de las subvenciones justifica estos esfuerzos, y se espera que en los próximos años se obtengan ventajas económicas. No obstante, las partes interesadas encuestadas mostraron un nuevo potencial de simplificación en relación con los procedimientos de solicitud (59 %), los requisitos de notificación (54 %) y la gestión del programa (47 %). Las reacciones de las partes interesadas también hicieron hincapié en la necesidad de una estrecha coordinación entre los servicios de la Comisión y la Agencia Ejecutiva CHAFEA.

4.3. Pertinencia

Los cuatro objetivos y prioridades del Programa de Consumidores 2014-2020 siguen siendo pertinentes y satisfacen las necesidades de los consumidores y de las partes interesadas (organizaciones de consumidores, autoridades de los Estados miembros, organizaciones empresariales, etc.). Los cuatro objetivos específicos y las once acciones específicas ayudan a centrar mejor las acciones del Programa y evitar solapamientos y posibles duplicaciones entre los distintos objetivos. Al mismo tiempo, estas acciones específicas tienen flexibilidad para permitir sinergias que, en algunos casos, son claramente necesarias. Por ejemplo, la «E-Enforcement Academy» abarcó tanto a los funcionarios encargados de la ejecución como a los funcionarios responsables de la seguridad de los productos.

De hecho, el Programa es lo suficientemente flexible como para tener en cuenta la evolución de los problemas del mercado y las nuevas necesidades de los beneficiarios.

4.4. Coherencia

Las diferentes acciones del Programa de Consumidores 2014-2020 son coherentes y se complementan. Los solapamientos e incoherencias entre las actividades de los programas se minimizan por el diseño, utilizando una estructura jerárquica (o «de árbol») con cuatro objetivos específicos, que están vinculados a once acciones específicas, en cuyo marco se financian aproximadamente 30 actividades principales. No se detectaron solapamientos ni incoherencias en el marco del análisis de las acciones o actividades realizadas en la evaluación. Las observaciones de las partes interesadas así lo corroboraron.

Los entrevistados consideraron que el Programa de Consumidores 2014-2020 era en gran medida coherente con la política en materia de consumidores de la UE en general, tal como se establece en la Agenda del Consumidor Europeo, así como con otros programas de la UE y otras políticas de la UE relacionadas con los consumidores, como la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Unión de la Energía o el Plan de Acción para la Economía Circular.

4.5. Valor añadido de la UE, complementariedad y sostenibilidad

En general, el valor añadido de la UE del Programa de Consumidores 2014-2040 es alto. El 93 % de las partes interesadas nacionales entrevistadas atribuyó al Programa de Consumidores un papel clave para lograr los objetivos de la política y los resultados de protección de los consumidores, y afirmó que tuvo un efecto moderado o considerable en el desarrollo de políticas nacionales relacionadas con los consumidores.

Cesar o retirar esta intervención de la UE implicaría perder la oportunidad de demostrar la importancia del mercado único y, en general, de la UE para los ciudadanos de a pie. A falta de esta intervención de la UE, a nivel nacional, los Gobiernos deberían destinar más recursos a los esfuerzos nacionales, o acabar no actualizando y haciendo cumplir las normas por falta de recursos, o actualizándolas y haciéndolas cumplir de diferentes maneras en detrimento de la seguridad jurídica y la armonización en el mercado único. La interrupción de la ayuda a nivel de la UE podría dar lugar a continuas discrepancias de calado en la representación de los consumidores, su educación y su información, así como a una percepción negativa de la UE.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El Programa de Consumidores está desempeñando un papel fundamental en la consolidación de la política en materia de consumidores de la UE y en la realización de acciones concretas que benefician a los consumidores europeos y a las partes interesadas.

El presente informe sobre la evaluación intermedia del Programa de Consumidores 2014-2020 confirma su importancia para contribuir a garantizar una protección de los consumidores alta y coherente en toda la Unión Europea, y capacitar a los consumidores como actores clave del mercado único.

Dado que los problemas de los consumidores son cada vez más transfronterizos o de alcance europeo, el Programa también está mostrando su valor añadido a través de acciones de financiación que garantizan una protección coherente de todos los consumidores europeos.

A medida que se intensifican los cambios que afectan a nuestra economía, especialmente ante la creciente digitalización del mercado, el próximo programa de la UE en el ámbito de la política en materia de consumidores deberá ser cada vez más ágil y capaz de responder a los rápidos cambios. Estos resultados se han tenido en cuenta en la preparación del próximo marco financiero plurianual y de los futuros programas de financiación de la UE.