



LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES: PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS

Una política eficaz de protección de los consumidores garantiza un funcionamiento adecuado y eficiente del mercado único^[1]. Tiene por objeto garantizar los derechos de los consumidores frente a los comerciantes y proteger de forma más adecuada a los consumidores vulnerables. La crisis financiera ha puesto de manifiesto que las normas en materia de protección de los consumidores permiten lograr que los mercados sean más justos y mejoran la calidad de la competencia. La capacitación de los consumidores y la protección efectiva de su seguridad y de sus intereses económicos se han convertido en objetivos básicos de la política de la Unión.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

Artículo 4, apartado 2, letra f), y artículos 12, 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El artículo 114 del TFUE sirve de base jurídica a las medidas de armonización que tienen por objeto el establecimiento del mercado interior. Hace hincapié en el objetivo de garantizar un nivel de protección elevado, también en relación con la protección de los consumidores, y estar al día de las novedades basadas en hechos científicos.

El artículo 169 del TFUE establece una base jurídica para toda una serie de acciones a escala de la Unión en el ámbito de la protección de los consumidores. En él se prevé que «para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses». También se contempla un refuerzo de la atención a los intereses de los consumidores en otras políticas de la Unión. En este sentido, el artículo 169 del TFUE refuerza lo dispuesto en el artículo 114 y amplía su ámbito de aplicación más allá de los aspectos del mercado único para incluir el acceso a bienes y servicios, el acceso a los tribunales, la calidad de los servicios públicos y cuestiones relacionadas con la nutrición, la alimentación, la vivienda y la política sanitaria. El artículo dispone, además, que las medidas que adopte la Unión no deben impedir que cada uno de los Estados miembros mantenga y

[1]Estudio sobre aspectos de los servicios financieros relativos a la protección del consumidor, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Departamento Temático A, 2014,
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)



adopte medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados. Por consiguiente, la política de los consumidores forma parte del objetivo estratégico de la Unión de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Además de las medidas directas orientadas a proteger sus derechos, la Unión vela por la integración de los intereses de los consumidores en su legislación relativa a todos los ámbitos de actuación pertinentes.

De conformidad con el artículo 12 del TFUE, al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión deben tenerse en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores. El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea refuerza la protección de los consumidores al disponer que las políticas de la Unión deben garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

ACCIONES

A. Consideraciones generales

El programa de acción de la Unión en el ámbito de la política de los consumidores se basa principalmente en la [Agenda del Consumidor Europeo y el Programa plurianual de Consumidores para 2014-2020](#)^[2].

La Agenda del Consumidor Europeo presenta varios objetivos:

- fomento de la seguridad del consumidor mediante el paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado de 2013, en particular a través de una mejora de la identificación y la trazabilidad de los productos, medidas que aumentan la seguridad de la cadena alimentaria y las nuevas normas sobre seguridad de los productos cosméticos, introducidas a mediados de 2013;
- profundización del conocimiento en materia de derechos de los consumidores: se han desarrollado herramientas interactivas, como el sitio web «Consumer Classroom», para informar y educar a los consumidores y ayudarles a participar plenamente en el mercado único;
- refuerzo de la observancia de las normas sobre consumo mediante una acción coordinada contra las infracciones de la legislación de la Unión sobre consumo en forma de controles de sitios web (barridos) por las redes de autoridades nacionales de protección de los consumidores, y procedimientos extrajudiciales simples, rápidos y poco costosos para que los consumidores busquen compensaciones, como resultado de la [Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios](#) y del [Reglamento sobre resolución de litigios en línea](#) (2013);
- integración de los intereses de los consumidores en políticas sectoriales clave a través de una nueva legislación en sectores como telecomunicaciones, tecnologías digitales, energía, transporte y alimentación, y nuevas medidas para incrementar la transparencia y el acceso a servicios financieros al por menor y facilitar a los titulares de cuentas el cambio de cuenta bancaria;

[2]Reglamento (UE) n.º 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 (DO L 84 de 20.3.2014, p. 42).



- capacitación de los consumidores como principal objetivo general de la estrategia de política de consumo de la Unión, tal como se describe en el documento de trabajo de la Comisión titulado «Consumer Empowerment in the EU» (Capacitación de los consumidores en la UE), con el que se busca empoderar a los consumidores de la Unión mediante opciones, información y conocimiento de los derechos de los consumidores y de los mecanismos de recurso.

La Agenda de los Consumidores también reconoce retos, como el avance hacia un consumo más sostenible y la respuesta a las necesidades específicas de los consumidores vulnerables.

Con un presupuesto de 188,8 millones de euros, el Programa de Consumidores 2014-2020 apoyará la política de los consumidores de la Unión en los próximos años. Su objetivo es ayudar a los ciudadanos a disfrutar de sus derechos como consumidores y a participar activamente en el mercado único, con lo que se fomentará el crecimiento y la innovación y se ayudará a la Unión a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Con el fin de reforzar la confianza de los consumidores en el mercado único, se adoptaron dos medidas importantes: la [Directiva 2013/11/UE](#), de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios y la [propuesta de Directiva](#) de la Comisión sobre el derecho de recurso colectivo y los derechos de los pasajeros. La dimensión digital del mercado único se completó mediante la Estrategia para el Mercado Único Digital, adoptada por la Comisión el 6 de mayo de 2015, con el objetivo, entre otros, de facilitar un mejor acceso de los consumidores a los bienes y servicios digitales en la Unión Europea^[3].

Las instituciones de la Unión llevan a cabo un seguimiento sistemático de la política de los consumidores mediante el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores, con el que se supervisan las condiciones nacionales para los consumidores en tres ámbitos (conocimiento y confianza, cumplimiento y ejecución, reclamaciones y resolución de litigios) y se examinan los avances en la integración del mercado al por menor de la Unión sobre la base del nivel de transacciones transfronterizas entre empresas y consumidores y el desarrollo del comercio electrónico. También se efectúa un seguimiento sistemático de la política de los consumidores a través del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo, que recopila datos sobre los consumidores que han realizado recientemente una compra para evaluar el rendimiento de más de 40 mercados de consumo sobre la base de indicadores clave, como la confianza de que los vendedores respetan las normas de protección de los consumidores, la comparabilidad de las ofertas, la elección disponible en el mercado, el grado en que se cumplen las expectativas de los consumidores y los daños causados por los problemas que encuentran los consumidores^[4].

[3]Comunicación de la Comisión, de 6 de mayo de 2015, titulada «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>; véanse también los documentos adicionales publicados con el comunicado de prensa en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm. Puede encontrarse información sobre las consultas públicas pertinentes (abiertas, previstas y cerradas) en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>.

[4]Véase la 12.ª edición de 2016: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf.



B. Medidas sectoriales ([2.2.2](#))

1. Grupos de consumidores

Para las instituciones de la Unión es prioritaria la participación de grupos que representen los intereses de los consumidores europeos. El Grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC) es el foro principal para que la Comisión consulte a organizaciones de consumidores nacionales y europeas. El Grupo, creado por la [Decisión 2009/705/CE](#) de la Comisión, puede asesorar e informar a esta sobre cualquier asunto relacionado con los intereses de los consumidores a escala de la Unión. El Parlamento y el Consejo han adoptado recientemente un Reglamento por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros^[5].

2. Educación del consumidor

La Unión ha adoptado medidas para la educación del consumidor en distintas etapas, como la inclusión gradual de la educación del consumidor en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria. La Agenda Europa es una agenda escolar destinada a alumnos de enseñanza secundaria (de entre 15 y 18 años) que contiene información para jóvenes sobre asuntos relacionados con la Unión, incluidos sus derechos como consumidores. Además, la Comisión ha impulsado programas piloto de formación del profesorado y apoyado la creación de másteres sobre política de los consumidores. La herramienta interactiva y en línea sobre educación del consumidor «Dolceta» (<http://www.dolceta.eu>) está disponible en todos los Estados miembros y en todas las lenguas oficiales de la Unión. Está destinada a profesores y formadores, pero también a los consumidores y abarca, entre otros temas, los derechos básicos de los consumidores, la seguridad de los productos y la educación financiera.

3. Información al consumidor

Una mejor información y mayores conocimientos sobre los derechos del consumidor podrían comportar que aumentara la confianza de los consumidores. La Unión ha creado la Red de Centros Europeos de los Consumidores (Red CEC) con el fin de asesorar e informar sobre problemas con compras transfronterizas y tramitar las quejas de los consumidores. Una red paralela, FIN-NET, cumple la misma función en relación con las quejas relativas a los servicios financieros transfronterizos. La Comisión también elabora campañas de información sobre consumo en los Estados miembros y publica guías prácticas para los consumidores. Solvit es un servicio dedicado a resolver los litigios que resultan de infracciones del Derecho de la Unión.

La campaña de sensibilización sobre los derechos de los consumidores, organizada por la Comisión, discurrió entre la primavera de 2014 y principios de 2016 e informó a los ciudadanos de sus derechos en virtud de la legislación de la Unión sobre consumo,

[5]Reglamento (UE) 2017/826 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020 - <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj>



indicándoles los lugares adecuados en los que obtener asesoramiento y ayuda en caso de tener preguntas o problemas. Su objetivo era aumentar el conocimiento general de comerciantes y consumidores sobre los derechos de los consumidores en toda la Unión, que se derivan principalmente de la transposición nacional de las directivas de la Unión. Se centró especialmente en la Directiva sobre derechos de los consumidores, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre cláusulas abusivas y la Directiva sobre garantías y ventas de bienes de consumo.

Una investigación efectuada para el Parlamento Europeo revela que, si bien en internet está disponible una gran cantidad de información sobre derechos de los consumidores, esta se encuentra dispersa entre numerosas fuentes europeas y nacionales^[6]. El portal «Your Europe»^[7] (Tu Europa) desempeña un importante papel al ofrecer acceso a mejor información sobre política de consumo y al recopilar distintas fuentes de información en un único centro de referencia.

4. Aplicación efectiva de los derechos de los consumidores

La aplicación correcta y efectiva de estos derechos es igual de importante que la existencia de los derechos de los consumidores. La responsabilidad de su aplicación compete principalmente a las autoridades públicas de los Estados miembros. El [Reglamento \(CE\) n.º 2006/2004](#) sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores conecta todas estas autoridades en una red europea y pone a su disposición un marco de intercambio de información y de cooperación para impedir que se infrinjan las leyes que regulan la protección de los consumidores (por ejemplo, sobre publicidad engañosa, viajes combinados o ventas a distancia). La red realiza asimismo actividades de vigilancia del mercado y de cumplimiento de la legislación (por ejemplo, en forma de barridos en internet en los que se comprueba que los sitios web cumplan la legislación).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento mejora constantemente las normas en materia de protección del consumidor en la Unión. La política de protección de los consumidores ha pasado de ser una mera armonización técnica de las normas desde la perspectiva del mercado interior a convertirse en uno de los factores que contribuyen a alcanzar el objetivo de crear una «Europa de los ciudadanos». El procedimiento de codecisión y la ampliación de los ámbitos legislativos a los que es aplicable la votación por mayoría cualificada en el Consejo han conferido al Parlamento el poder de desarrollar y reforzar la legislación de la Unión en materia de protección del consumidor. Como resultado de la labor legislativa del Parlamento Europeo, desde el 13 de junio de 2014, los Estados miembros aplican las leyes nacionales con las que se transpone la [Directiva sobre derechos de los consumidores](#), aprobada por una mayoría abrumadora en el Parlamento. Dicha Directiva refuerza los derechos de los consumidores fijando un periodo de reflexión más largo para los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, introduciendo una mayor transparencia de los precios,

[6] Estudio sobre un punto de contacto único europeo, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Departamento Temático A, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[7] Your Europe - <http://europa.eu/youreurope/index.htm>



prohibiendo el uso de casillas seleccionadas previamente y clarificando la información sobre el contenido digital, a fin de aumentar la confianza de los consumidores de la Unión. El 12 de diciembre de 2017, el Parlamento aprobó la propuesta de la Comisión de revisar la cooperación en materia de protección de los consumidores ([Reglamento \(CE\) n.º 2006/2004](#)), cuyo objetivo consiste en mejorar la eficacia de las normas y los procedimientos en materia de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores^[8].

El Parlamento desempeña un papel importante ya que no solo define la legislación de la Unión, sino que también configura las agendas políticas en el ámbito de la protección de los consumidores mediante la aprobación de informes de propia iniciativa. El Parlamento se ha mostrado especialmente activo en los intentos por conseguir un mayor presupuesto para, por ejemplo, las actividades de información y educación (financiera) del consumidor y el desarrollo de la representación de los consumidores en los Estados miembros, centrándose en aquellos países que se adhirieron a la Unión después de 2004.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
05/2019

[8] Véase la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores ([2016/0148\(COD\)](#)) — https://eur-lex.europa.eu/procedure/ES/2016_148

