



## LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES: PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS

Una política eficaz de protección de los consumidores garantiza un funcionamiento correcto y eficiente del mercado único<sup>[1]</sup>. Su objetivo es garantizar los derechos de los consumidores frente a los comerciantes y proporcionar una mayor protección a los consumidores vulnerables<sup>[2]</sup>. Las normas de protección de los consumidores pueden mejorar los resultados de mercado para toda la economía. Hacen que los mercados sean más justos y, con la mejora de la calidad de la información proporcionada a los consumidores, pueden conducir a resultados de mercado más ecológicos y sociales. 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

---

[1]Estudio sobre los aspectos de los servicios financieros relacionados con la protección de los consumidores, elaborado por el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida de la Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, febrero de 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)

[2]Estudio titulado «Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers» (Contribución al crecimiento: aspectos jurídicos de la protección de los consumidores europeos), del Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida de la Dirección General de Políticas Interiores del Parlamento Europeo para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, abril de 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL\\_STU\(2019\)631066\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



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 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 en la [Nueva Agenda del Consumidor](#), adoptada el 13 de noviembre de 2020. La Agenda presenta una visión actualizada de la política de los consumidores de la UE de 2020 a 2025, con el título de «Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible». También pretende abordar las preocupaciones inmediatas de los consumidores en lo que atañe a la pandemia de la COVID-19.

La Agenda abarca cinco áreas prioritarias fundamentales:

- Transición ecológica: abordar los nuevos retos para los derechos de los consumidores y las oportunidades de empoderamiento que presenta la transición ecológica, garantizando que los productos y estilos de vida sostenibles sean accesibles para todos, independientemente de la geografía o los ingresos;
- Transformación digital crear un espacio digital más seguro para los consumidores en el que se protejan sus derechos, y garantizar unas condiciones de competencia equitativas que permitan que la innovación propicie la provisión de servicios nuevos y mejores a todos los europeos;
- Aplicación y tutela eficaces: abordar el impacto de la COVID-19 en los derechos de los consumidores, así como las alegaciones ecológicas engañosas y las prácticas comerciales desleales en relación con las técnicas para ejercer influencia en línea y la personalización. Aunque el respeto de los derechos de los consumidores es, en primer lugar, responsabilidad de las autoridades nacionales, la UE desempeña un papel importante de coordinación y apoyo, respaldado por el [Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores](#);



- Abordar las necesidades específicas de los consumidores: teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores que, en determinadas situaciones, pueden ser vulnerables y requerir salvaguardias adicionales. La vulnerabilidad puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares de consumidores individuales o grupos de consumidores; y
- la protección de los consumidores en el contexto mundial: garantizar la seguridad de las importaciones y proteger a los consumidores de la UE contra las prácticas desleales utilizadas por los operadores no establecidos en la UE a través de la supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades pertinentes de los países socios de la UE.

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.

## 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. En 2017, el Parlamento y el Consejo adoptaron 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<sup>[3]</sup>.

---

[3]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 periodo 2017-2020 — <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj>



## 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. Una de estas iniciativas a tal fin es «Consumer Classroom», un sitio web multilingüe de la comunidad paneuropea para profesores. Contiene una amplia biblioteca sobre educación del consumidor de toda la Unión y proporciona herramientas interactivas y de colaboración para ayudar a preparar y compartir lecciones con los estudiantes, así como con otros profesores. La herramienta interactiva y en línea sobre educación del consumidor «Dolceta» (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/>) 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, 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<sup>[4]</sup>. El portal<sup>[5]</sup> «Your Europe» (Tu Europa) desempeña un importante papel al ofrecer acceso a mejor información sobre política de consumo y al recopilar distintas

---

[4]Estudio sobre el «punto de contacto único europeo», elaborado por el Departamento de Políticas Económicas, Científicas y de Calidad 5.ª de las Políticas de Vida de la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor en julio de 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)

[5]«Your Europe» (Tu Europa) — <https://europa.eu/youreurope/index.htm#es>



fuentes de información en un único centro de referencia. Se ha mejorado el acceso a la información a través de una única pasarela digital<sup>[6]</sup>.

#### 4. Aplicación efectiva de los derechos de los consumidores

La aplicación efectiva y correcta de los derechos de los consumidores es tan importante como su existencia. La responsabilidad de su aplicación compete principalmente a las autoridades públicas de los Estados miembros. El [Reglamento \(UE\) n.º 2017/2394](#) sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación 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 investigaciones coordinadas y actividades de cumplimiento de la legislación (por ejemplo, en forma de barridos en internet en los que las autoridades comprueban que los sitios web cumplen la legislación).

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento mejora constantemente las normas en materia de protección de los consumidores 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». 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 los derechos de los consumidores](#), aprobada por una mayoría abrumadora en el Parlamento.

El 12 de diciembre de 2017, el Parlamento aprobó el Reglamento (UE) 2017/2394 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores<sup>[7]</sup>, al objeto de mejorar la eficacia de las normas y los procedimientos de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores.

Tras la propuesta de la Comisión de [un nuevo marco para los consumidores](#), el 27 de noviembre de 2019, el Parlamento adoptó la Directiva (UE) 2019/2161 relativa a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión<sup>[8]</sup>. El 25 de noviembre de 2020, el Parlamento adoptó la

---

[6]Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 295 de 21.11.2018, p. 1).

[7]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, DO L 345 de 27.12.2017, p. 1.

[8]Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (DO L 328 de 18.12.2019, p. 7).



Directiva (UE) 2020/1828 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores<sup>[9]</sup>.

Además de trabajar en la legislación de la UE, el Parlamento establece agendas políticas en el ámbito de la protección de los consumidores mediante la adopción de informes de propia iniciativa (INI). El Parlamento ha sido especialmente activo a la hora de garantizar unas asignaciones presupuestarias superiores para las medidas de protección de los consumidores y el desarrollo de la representación de los consumidores en los Estados miembros, en particular los que se incorporaron a la UE después de 2004. El 13 de septiembre de 2018, el Parlamento adoptó un [informe](#) de propia iniciativa elaborado por su Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor sobre la calidad dual de los productos en el mercado único, señalando esta práctica como discriminatoria y contraria a las expectativas de los consumidores.

El 25 de noviembre de 2020, el Parlamento adoptó una [resolución](#) basada en un informe de propia iniciativa titulado «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores», que destaca la importancia de la durabilidad y la reparabilidad de los bienes de consumo, y de proporcionar a los consumidores más derechos e información para ayudarles a tomar decisiones sostenibles<sup>[10]</sup>.

Durante la crisis de la COVID-19, la protección del consumidor resultó esencial para garantizar los reembolsos por las cancelaciones de servicios, así como para luchar contra la propagación de la desinformación y los comerciantes deshonestos que venden equipos médicos falsos o no conformes a precios excesivos. El 23 de marzo de 2020, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor dirigió una carta a la vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, Margrethe Vestager, a los comisarios Thierry Breton y Didier Reynders, y a la Presidencia croata del Consejo, en la que se pedía que se adoptaran nuevas medidas para hacer frente a la crisis de la COVID-19 y se apuntaba a un control democrático de este proceso. El 9 de noviembre de 2020, el Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida celebró un [seminario web](#)<sup>[11]</sup> dirigido a la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor sobre el impacto de la COVID-19 en el mercado interior y la protección del consumidor. Destacó los efectos de las medidas adoptadas a escala nacional y de la UE para mitigar las consecuencias negativas de la pandemia, y formuló sugerencias respecto a qué más se podría hacer para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior tanto ahora como en futuras crisis. El 19 de noviembre de 2020, el Comisario de Justicia y Consumidores, Didier Reynders, presentó la nueva [Agenda del Consumidor](#) a la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor. La Agenda examina el impacto de la COVID-19

---

[9]Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 409 de 4.12.2020, p. 1).

[10]La investigación pertinente incluye un *briefing* publicado en abril de 2020, titulado «Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation» (Consumo sostenible y legislación sobre la protección de los consumidores), facilitado por la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Económicas, Científicas y de Calidad de las Políticas de Vida para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor.

[11]Seminario web sobre el impacto de la COVID-19 en el mercado interior y la protección de los consumidores, disponible en el sitio web de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/webinar-on-the-impact-of-covid-19-on-the-product-details/20201029WKS03041>



en los consumidores y aborda cuestiones de la política de los consumidores a más largo plazo con respecto a las transiciones ecológica y digital, la respuesta a las vulnerabilidades de los consumidores, la aplicación efectiva de los derechos de los consumidores y la cooperación internacional con los países asociados.

La política de los consumidores en los ámbitos de los servicios en línea y digitales ha sido objeto de atención por parte del Parlamento y, en particular, de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor. En junio de 2020, un [estudio](#)<sup>[12]</sup> solicitado por la Comisión sobre la moderación de los contenidos ilegales por parte de las plataformas en línea determinó que existía margen para reforzar el marco jurídico de la UE, junto con la corregulación por parte de las plataformas en línea, con el fin de proteger a los consumidores de contenidos ilegales o perjudiciales en Internet.

Paralelamente, el Parlamento ha estado trabajando en la futura [norma sobre servicios digitales](#) (NSD), que tiene por objeto hacer más seguro el comercio electrónico mediante la aplicación de medidas de ejecución más estrictas para proteger eficazmente a los consumidores en un entorno digital. El 20 de octubre de 2020, el Parlamento adoptó tres resoluciones en las que se insta a la Comisión a abordar las deficiencias en su paquete de medidas relativas a los servicios digitales, tituladas «[Ley de servicios digitales: una mejora del funcionamiento del mercado único](#)», «[Ley de servicios digitales y cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales planteadas](#)», y «[Ley de servicios digitales: adaptación de las normas de Derecho mercantil y civil a las entidades comerciales que operan en línea](#)».

Amy McGourty / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
12/2020

---

[12]De Streef, A. y cols., «Online Platforms Moderation of Illegal Content Online» (Plataformas en línea. Moderación del contenido ilegal en línea), Estudio para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores, Departamento Temático de Políticas Económicas, Científicas y de Calidad de Vida, Luxemburgo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL\\_STU\(2020\)652718\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)

