

LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR (1975-2020)

Programs of the European Union for a consumer protection (1975-2020)

MARCIAL HERRERO JIMÉNEZ

Doctor en Derecho

Abogado. Profesor Asociado de la Universidad de Extremadura

ÍNDICE/SUMMARY: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PROGRAMA PRELIMINAR DE 1975. 3. SEGUNDO PROGRAMA, PARA UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN E INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES, DE 1981 (1981-1986). 4. TERCER PROGRAMA COMUNITARIO DE CONSUMO, PROGRAMA DE NUEVO IMPULSO A LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES (1987 Y 1988). 5. CUARTO PROGRAMA COMUNITARIO DE CONSUMO. PRIMER PLAN TRIENAL DE ACCIÓN SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1990-1992). 6. SEGUNDO PLAN TRIENAL SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1993-1995). 7. TERCER PLAN TRIENAL SOBRE PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1996-1998). 8. CUARTO PLAN TRIENAL DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1999-2001). 9. PLAN DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES 2002-2006. "ESTRATEGIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE CONSUMIDORES. 9.1. Introducción. 9.2. Objetivos. 10. PLAN PLURIANUAL DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES 2007-2013. 11. PROGRAMA PLURIANUAL DE CONSUMIDORES PARA EL PERÍODO 2014-2020. 5.- CONCLUSIÓN. 6.- BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La adopción, por el Consejo de la Comunidad Económica Europea, el 14 de abril de 1975, de un Programa Preliminar de cuatro años, para una política de protección de los consumidores y de información, fue la primera etapa de las medidas de la Comunidad para proteger a los consumidores.

Desde entonces hasta ahora se han ido sucediendo los programas y mejorando los mismos hacia una mayor protección de los consumidores, dando lugar a instrumentos normativos que mejoran notablemente los derechos de los consumidores.

PALABRAS CLAVE: mercado interior, consumidor, protección de los consumidores.

Clasificación JEL: K29

SUMMARY

The adoption by the Council, on 14 april 1975 of a preliminary four-year Programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy, was the first stage in the Community's measures on behalf of consumers.

Since then, the programs have been happening and improving them towards greater protection of the consumers, giving rise to laws that remarkably improve consumer rights.

KEY WORDS: internal market, consumer, consumer protection.

Classification JEL: K29

1. INTRODUCCIÓN

La protección de los consumidores, tal como la entendemos actualmente, es un fenómeno moderno, que surge en la segunda mitad del siglo XX. Con anterioridad, la sociedad descansaba en un sistema jurídico fundamentado en los principios del Liberalismo.

De acuerdo con la economía liberal, el contrato se fundamentaba en la autonomía de la voluntad de ambas partes, y era la máxima expresión del ejercicio de su libertad de decisión, donde ambos contratantes actuaban en un plano de igualdad. Dentro de esta idea de pensamiento, se consideraba

suficiente mecanismo de protección la propia “*lex mercatoria*”, los mecanismos de autorregulación del mercado, impidiendo la intervención de la Administración pública, de conformidad con el principio liberal “*laissez faire, laissez passer, ... laissez contracter*”, contrario a cualquier obstaculización a la libre contratación y la libertad de empresa.

Es palmario que existe un desequilibrio de fuerzas entre los dos agentes que participan en la relación de consumo, y este desequilibrio lleva al consumidor, en ocasiones, hacia una única alternativa: la aceptación de los contratos de “adhesión”, cuyos términos han sido fijados unilateralmente por el empresario.

Es, por tanto, la doctrina, la que comienza a poner de manifiesto la necesidad de plantear cambios en el ordenamiento jurídico que respondan a las nuevas necesidades económicas y sociales, y que protejan eficazmente los derechos del consumidor, que hasta entonces no encontraba una protección específica, distinta de la que correspondería a cualquier ciudadano, esto es, no se contemplan los problemas propios del consumidor como una nueva categoría jurídica¹, que surge como consecuencia del espectacular desarrollo económico que se produce en la segunda mitad del siglo XX.

Hasta fechas muy recientes, no ha existido una especial protección del consumidor, o de los derechos de los consumidores. La protección que podían obtener los consumidores era la misma que la de cualquier otro ciudadano. Sin embargo, los importantes cambios y fenómenos socioeconómicos acaecidos durante la segunda mitad del siglo XX, han variado profundamente la estructura del mercado, y el “consumo de masas”², hace que debamos plantearnos el concepto de consumidor desde otro ángulo, al aparecer, en la “sociedad de consumo” como la parte más débil, necesitada de una protección especial, frente a la parte más fuerte: el empresario.³

¹ REYES LÓPEZ. M.J., *Derecho de consumo*. Valencia, 2000, pp. 45 y ss.

² Sobre el fenómeno del consumo y la sociedad de masas, puede verse BERCOVITZ, A., “Reflexiones críticas sobre la protección de los consumidores en el Derecho español”, en Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores, (Bercovitz, A. y Bercovitz, R.), Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 17 ss.; BUREAU, H., *Le droit de la consommation transfrontière*, Ed. Litec, Paris, 1999, 68 ss.; DAHL, B., “Consumer Protection within the European Union”, en *Journal of consumer Policy*, núm. 16, 1993, pp. 345-353; GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ, J.A.: “La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores como principio general del ordenamiento español”, en *Estudios sobre Consumo*, núm. 48, 1999, pp. 131 ss.; BOURGOIGNIE, T., “Droit e politique communautaires de la consommation: de Rome à Amsterdam”, en *Revue Européene de Droit de la Consommation*, núm. 3 (1997), pp. 194-210.

Como señala DE LEÓN,⁴ es en la sociedad desarrollada en los países industrializados donde surge la “sociedad de consumo”, donde la mayor parte de las personas que la componen “*viven y trabajan para poder adquirir bienes y servicios en orden a la satisfacción de sus necesidades*”.

Efectivamente, nos encontramos en una economía cada vez más globalizada, donde ha incrementado de forma vertiginosa la producción y el consumo, y además, el desarrollo económico y social también se ha traducido en una mayor formación del consumidor, el cual aparece actualmente, de forma clara y nítida, como una nueva figura jurídica, sujeto de derechos específicos por su condición de tal, y consciente, cada vez más, de estos derechos que le corresponden y le amparan.⁵

Esta nueva economía globalizada, ha motivado el cambio del papel del consumidor; el crecimiento económico ha acelerado el ritmo de la producción, mientras que la expansión del comercio mundial está aproximando productos de otros mercados a los consumidores, con el consiguiente aumento de la oferta. Por ello, es necesario reforzar la protección del consumidor y encontrar mecanismos de protección que faciliten la cada vez más amplia y complicada tarea del ejercicio de su libertad de elección.⁶

³ Como se menciona en la Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, relativa a un Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores (DO C 92, de 25 de abril de 1975) “*El consumidor de otros tiempos, comprador generalmente aislado en un mercado local de escasas dimensiones, se ha transformado en elemento de un mercado de masas, es objeto de campañas publicitarias y de presiones por parte de los grupos de producción y distribución, fuertemente organizados. A menudo, el productor y el distribuidor tienen más posibilidades que el consumidor para determinar las condiciones del mercado. Las fusiones de sociedades, los cárteles y algunas restricciones voluntarias de la competencia han creado igualmente desequilibrios en perjuicio de los consumidores.*”

⁴ DE LEÓN ARCE, A., *Derechos de los consumidores y usuarios (Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios)*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000, pp. 42 y ss.

⁵ MORENO NAVARRETE, M.A., *DERERECHO-e. Derecho del Comercio Electrónico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 10: “*El comercio electrónico es una consecuencia más del denominado fenómeno de globalización que se produce por la interacción entre el uso de las tecnologías de la información y la apertura de mercados como posibilidad real de las empresas.*”

⁶ La libertad de elección de los consumidores es un derecho esencial de éstos, y necesario para conseguir un alto nivel de protección de los consumidores, y se debe respetar y garantizar para que pueda aumentar la confianza de los consumidores, tal y como se expresa en la Directiva de 17 de junio de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican las Directivas 90/619/CEE del Consejo y 97/7/CE y 98/27/CE.

Corresponde también a los ideales democrático e igualitario, el reducir aquellos desequilibrios y desigualdades⁷, y el reconocimiento del interés colectivo de los consumidores, su organización y representación, mediante unas adecuadas medidas de protección que sienten las bases adecuadas para el respeto de los derechos de los consumidores, y posibiliten, de forma fácil y adecuada, el acceso de los consumidores a los medios de solución de conflictos, judiciales o extrajudiciales.

La atención de la legislación y la jurisprudencia a los problemas del consumidor es algo relativamente reciente, ya que, como pone de relieve PRADA ALONSO⁸ hasta hace pocos años la figura del consumidor no ha tenido una impronta en el orden económico-social, y sobre todo, como consecuencia de la revolución económica, se pensaba que los mecanismos del mercado, dentro de un sistema de equilibrios, eran capaces de asegurar por sí mismos, la protección del consumidor.⁹

Surge así el fenómeno de la protección del consumidor, como respuesta a una serie de condiciones en las que, en muchas ocasiones, el consumidor es objeto de abusos y frustraciones, y se encuentra desorientado y desprotegido ante la abundancia y complejidad del vasto mercado que tiene ante él. La amplitud de este mercado presenta numerosas ventajas, pero también tiene sus inconvenientes, especialmente, la situación de desequilibrio que se produce entre abastecedores y consumidores, lo que motiva a los poderes públicos para tomar medidas encaminadas a informar mejor al consumidor sobre sus derechos y protegerle contra los abusos e injusticias de que pueda ser objeto en el mercado.

En el ámbito europeo, en los Tratados constitutivos no se hacía referencia directa a los derechos del consumidor, si bien, en el Tratado de Roma de 1957, por el que se constituía la Comunidad Económica Europea, en su artículo 153 se encomendaba a la Comisión la labor de promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección.¹⁰ A partir de esa

⁷ BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., "Nociones básicas sobre la protección de los consumidores en el ordenamiento jurídico español", en *Reforma del Derecho Privado y Protección del Consumidor*, Valladolid, 1994, pp. 1 y ss.

⁸ PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor y responsabilidad civil*. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 67-68.

⁹ "De una parte, se multiplicarían los bienes producidos debido a una libre concurrencia en el accionariado empresarial; de otra, existiría un aumento de calidad en el producto y abaratamiento del mismo como consecuencia de la lucha competitiva".

¹⁰ BERCOVITZ, A., "La protección de los consumidores en la Unión Europea", Introducción a Reglamentos y Directivas de la Unión Europea referentes a la protección de los consumidores, cit., pp. 19 y 20: "Hay que partir, por tanto, del hecho de que el Tratado de Roma no contenía en su redacción original normas dirigidas específicamente a la protección de los consumidores. Pero, evidentemente, la Comunidad Europea no podía quedar al margen del movimiento de carácter social, como era el de la protección a los consumidores, que en los años setenta empezó a tener una relevancia de primer orden".

declaración genérica, las instituciones comunitarias han ido desarrollando sucesivas políticas de protección de los derechos de los consumidores que han dado lugar a un importante número de instrumentos normativos, especialmente Directivas y entre las que cabe destacar la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011,¹¹ que es una Directiva, en gran parte de armonización máxima¹², y que tiene como objetivo lograr que los consumidores y los comerciantes cuenten con un único marco normativo, basado en conceptos jurídicos claramente definidos que regulen determinados aspectos de los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil entre empresas y consumidores en la Unión Europea.

A pesar de que la mayor parte de la normativa de la Unión Europea en materia de protección de los derechos del consumidor está formada por Directivas, y la mayor parte de carácter sectorial, en los últimos años destaca la adopción de más Directivas de carácter horizontal, que se aplicarán a todos los actos y contratos de consumo, y numerosos Reglamentos para legislar sobre materia de consumo que, anteriormente se regulaban a través de Directivas. Importancia también tienen las Recomendaciones y Decisiones que han venido emanando de las instituciones comunitarias, y que, pese a su falta de carácter vinculante, sí demuestran el interés al que se dirigen las políticas de consumo desarrolladas por las instituciones comunitarias, que, en ocasiones, derivarán en actos normativos siguiendo el tenor de aquellas Recomendaciones o Decisiones.

Pero resulta de especial interés estudiar los Planes de Protección de los Consumidores, que se han ido aprobando a lo largo de los años, dentro de la Unión Europea, y que representan siempre declaraciones políticas importantes, en el avance del derecho del consumo, y en ocasiones se plasman en normas que establecen derechos concretos para los consumidores y usuarios.

A partir del año 1975, la Comunidad Europea comienza a programar la protección de los consumidores de forma global y coherente, mediante la elaboración de programas especiales, en conexión con otras políticas comunitarias, pero perfectamente definidos y diferenciados, con aplicaciones presupuestarias propias. Al programa preliminar de 1975, le siguieron otros, hasta el momento actual, en que está vigente el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-

¹¹ DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011.

¹² Lo que implica que los Estados miembros de la UE, no tiene posibilidad de mejorar el nivel de protección contenida en la norma.

2020, aprobado por el Reglamento (UE) n° 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que deroga la Decisión n° 1926/2006/CE.¹³

2. PROGRAMA PRELIMINAR DE 1975

Este Programa Preliminar de 1975¹⁴ surge a raíz de la invitación que recibió la Comisión, por parte de los Jefes de Estado y Gobierno, en la reunión que celebraron los días 19 y 20 de octubre de 1972 en París, y de la idea de la “*Europa de los ciudadanos*”.

En este programa se recogen los denominados “derechos fundamentales de los consumidores”, que han constituido la base de todos los programas de consumo posteriores, y que son:

- derecho a la protección de la salud y a la seguridad
- derecho a la protección y tutela de los intereses económicos
- derecho a la reparación de los daños
- derecho a la información y a la educación
- derecho a la representación y la participación.

En el Programa Preliminar se sentaban las bases que debían definir las acciones comunitarias de protección de los intereses de los consumidores, y que estarían orientadas, como señala MÉNDEZ PINEDO¹⁵, a “la mejora cualitativa de las condiciones de vida” en la Comunidad Europea, y en concreto dirigidas a:

- a) Proteger a los compradores de bienes y servicios frente a los abusos de poder del vendedor y, en particular, frente a los contratos de adhesión.
- b) Prohibir la exclusión abusiva de derechos esenciales en los contratos.
- c) Regular las condiciones de concesión del crédito.
- d) Regular y controlar los métodos de venta agresivos.

A pesar de la oportunidad del texto y sus “buenas intenciones”, la aplicación práctica de sus pretensiones no fue todo lo positiva que se deseaba, ya que fue un período en el que Europea atravesaba una grave situación económica, y existían numerosos problemas en la construcción práctica del mercado interior, por lo que no se llegó a aprobar ninguna Directiva en el período previsto para la ejecución del Programa Preliminar.

¹³ DOUE L. 84, de 20 de marzo de 2014, pp. 42-56.

¹⁴ DO C 92, de 25 de abril de 1974.

¹⁵ MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

No obstante, sí se consigue superar la simplista concepción del consumidor como “comprador o usuario de bienes y servicios” que actúa individualmente en el seno de un sistema de libre mercado, a la más adecuada de persona a la que corresponden una serie de derechos, y participa activamente en diferentes aspectos de la vida social y económica, en su calidad de consumidor. Por ello, la nueva política se orienta no sólo a la promoción del intercambio de bienes y servicios, sino a la protección, defensa, información, educación y fomento de la representación y participación de los consumidores.

También se considera al consumidor como “colectivo”, y así, en el programa se alienta la defensa de los intereses colectivos de los consumidores, como son: la afirmación de la voluntad de preocuparse por los intereses económicos generales, y por las necesidades colectivas de los consumidores; promoción de sistemas colectivos de información, sobre todo mediante la protección de tests comparativos la organización de campañas públicas de información; definición de procedimientos colectivos de regulación de conflictos del consumo, principalmente mediante el reconocimiento del derecho de actuar en las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores; fomento de la negociación colectiva entre las partes de las relaciones de consumo, especialmente en el ámbito del tratamiento de cláusulas abusivas en los contratos, en las prácticas comerciales y los métodos de venta.

En el Programa Preliminar se citan, como ejemplos de los intereses económicos más generales de los consumidores:

- la obtención de una mayor relación condición-precio para los bienes y servicios
- la prevención del derroche, sobre todo en lo que se refiere al condicionamiento de los productos
- la duración del uso de los bienes
- el reciclaje de los materiales
- el impacto del uso de nuevas tecnologías en el ámbito informático y en las telecomunicaciones
- etc.

3. SEGUNDO PROGRAMA, PARA UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN E INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES, DE 1981 (1981-1986)

Los *objetivos* de este Segundo Programa “Para una Política de Protección e Información de los Consumidores”, de 1981¹⁶, vienen a confirmar los del Primer Programa de 1975 (como señala MÉNDEZ PINEDO¹⁷), y se fijan como tales los siguientes:

- a.- Fomentar el diálogo entre consumidores y productores o empresarios
- b.- Mejorar la información que recibe el consumidor
- c.- Fomentar la participación de los consumidores en los procesos de tomas de decisiones que afecten a sus intereses

Para conseguir dar cumplimiento a estos objetivos las iniciativas comunitarias fueron encaminadas a dar continuidad a las acciones ya iniciadas con anterioridad, consolidando así las medidas de protección de los consumidores, y muy especialmente dirigidas a la protección contra los riesgos que afectan a la salud y seguridad de los consumidores, el control de los precios y la calidad de los servicios ofrecidos al consumidor.

Sigue apareciendo vinculada, la protección de los consumidores, a la supresión de las trabas a la libre circulación, como pone de manifiesto BERCOVITZ¹⁸. En el Tercer Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre “Política de protección y de información de los consumidores” se recoge esta idea: “*Las disposiciones de la Comunidad relativas a la salud y a la seguridad de los consumidores se asocian por tanto a la supresión de los obstáculos técnicos al comercio de los productos afectados, nacidos de las disposiciones divergentes adoptadas en esta materia a escala nacional. De manera análoga, los intereses económicos y jurídicos de los consumidores se vinculan al establecimiento de normas comunes en materia industrial y comercial en toda la Comunidad, para favorecer el impulso de los intercambios de bienes y servicios entre los Estados miembros o la supresión de los osbtáculos a estos intercambios.*”¹⁹

¹⁶ Presentado el día 27 de junio de 1979 y publicado en el DOCE núm. C 133, 1981 (de 3 de junio de 1981).

¹⁷ MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

¹⁸ BERCOVITZ, A. y BERCOVITZ, R., en *Estudios jurídicos sobre la protección del consumidor*, TECNOS, Madrid, 1987, pp. 17 y ss.

En este período se publican las primeras Directivas encaminadas a proteger a los consumidores, como son las Directivas 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa²⁰, modificada posteriormente por la Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, sobre responsabilidad del fabricante por daños de productos defectuosos; Directiva 85/577/CEE, sobre contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; Directiva 85/577/CEE, de 20 de diciembre de 1985, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales, y la Directiva 86/102/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo (modificada posteriormente por la Directiva 90/88/CEE del Consejo).

4. TERCER PROGRAMA COMUNITARIO DE CONSUMO, PROGRAMA DE NUEVO IMPULSO A LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES (1987 Y 1988)

El día 12 de diciembre de 1983 se celebró el primer Consejo de Ministros, en el cual se preparó una Comunicación a la Comisión, de fecha 4 de julio de 1985, denominada “*Necesidad de un nuevo impulso para la política de protección de*

¹⁹ En el mismo informe de la Comisión, se expone la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al respecto, de la siguiente manera: “*Las medidas nacionales dirigidas a reglamentar la calidad, la naturaleza y la salubridad de las mercancías, no tienen primacía sobre el principio de libre circulación de mercancías contenido en el artículo 30 del Tratado de Roma, salvo si figuran entre las excepciones autorizadas en el artículo 36. En ausencia de medidas de armonización, cada Estado miembro está obligado a aceptar las normas de los otros Estados miembros que, por poco severas que puedan ser, constituirán el mínimo común denominador de la Comunidad. Además, cuando un texto oficial de la Comunidad ha sido adoptado sobre materias enunciadas en el artículo 36 del Tratado de Roma, por ejemplo, para la protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales, no se permite ya a los Estados miembros justificar por el artículo 36 una excepción a los principios del artículo 30 a propósito de la cuestión tratada por el mencionado texto oficial. La adopción unilateral por un Estado miembro, cualquiera que sea la finalidad, de una norma más severa o más restrictiva para la comercialización de los bienes, corre el riesgo de hacer considerar la medida como teniendo un efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 30 del Tratado de Roma.*”

²⁰ Esta Directiva vino a reforzar las acciones previstas contra las prácticas abusivas.

los consumidores”. Este documento se basaba en el estudio crítico realizado sobre la efectividad de las medidas de protección de los consumidores, hasta entonces llevadas a cabo, donde se valoraba muy negativamente la aplicación práctica de las mismas, fundamentando el fracaso en los siguientes motivos:

a.- La recesión económica que sufría Europa y la consiguiente oposición de los Estados Miembros a incrementar los recursos comunitarios para determinadas iniciativas, entre ellas, las relativas a la protección de los consumidores.

b.- Las disparidades de criterios sobre cuestiones de competencias comunitarias o nacionales en materia de defensa de los consumidores.

c.- La exigencia de la regla de la unanimidad, que obstaculizaba, en muchísimas ocasiones, el desarrollo de la normativa comunitaria²¹.

d.- La denominada “armonización vertical” que consistía en dictar propuestas de reglamentación de una serie ilimitada de productos o de ingredientes.

Por todo ello, en la Comunicación se proponían una serie de actuaciones que tendiesen a corregir esas deficiencias detectadas en la efectiva protección de los consumidores, con el fin de conseguir el objetivo de asegurar el bienestar de los ciudadanos de la Comunidad en su papel de consumidores y de agentes esenciales del funcionamiento cotidiano del Mercado Común, como son:

a.- Los productos vendidos en la Comunidad deberían responder a normas sanitarias y de seguridad aceptables.

b.- Los consumidores deberían tener la posibilidad de obtener beneficios del Mercado Común (recordemos que en su primera etapa, los únicos beneficiados fueron los empresarios, y los consumidores no eran considerados como especial categoría jurídica merecedora de ninguna protección especial, ni tampoco como destinatarios de ningún beneficio; este concepto cambió radicalmente con la idea de la “Europa de los Ciudadanos”).

c.- La coordinación de las distintas políticas comunitarias, aparte de la específica de protección de los consumidores, en todo aquello que pudiera afectar a los intereses de los consumidores, que deberían tomarse en consideración.

²¹ “Esta obligación es responsable, en gran parte, de los grandes retrasos en la adopción de medidas por parte del Consejo de Ministros. La proposición de la Comisión que concierne al control de las gestiones a domicilio es un buen ejemplo de ello: un acuerdo a nivel comunitario fue bloqueado por un Estado miembro durante más de un año. Si se añade a la obligación de resolver por unanimidad la complejidad de los procedimientos de consulta interinstitucional y la necesidad de consultar de las agrupaciones de consumidores, queda claro que resulta fácil a los Estados miembros hacer un uso abusivo de los procedimientos de decisión de la Comunidad e impedir de este modo la puesta en marcha de los programas de acción”.

En dicha Comunicación se viene a recordar que el objetivo esencial de la Comunidad Europea es la mejora continua de las condiciones de vida y de trabajo de su población. La promoción de los intereses de los consumidores debe considerarse, en primer lugar, como parte integrante de una política centrada en el bienestar de los ciudadanos. El establecimiento de un vasto mercado interior es el medio y no el fin de la creación de la Comunidad Económica Europea. Conjugadas con las reglas de la competencia, las “cuatro libertades” (libre circulación de personas, de mercancías, de servicios y de capitales) deben servir a los intereses de los ciudadanos en el conjunto de sus actividades, incluidas las económicas.

Se considera que la protección de los consumidores tiene otra función primordial, que es el establecimiento y el funcionamiento del Mercado común. En el cumplimiento de este objetivo, se considera que las mercancías que no ofrecen al consumidor una contrapartida razonable por el dinero entregado, son malas inversiones; por el contrario, las mercancías que ofrecen satisfacción al consumidor bien informado, le inspiran confianza. Las mercancías famosas por su seguridad y su fiabilidad conquistan mercados, tanto en el interior como en el exterior de la Comunidad, y permiten preservar los intercambios frente a la competencia exterior. Contribuyen de este modo, a mantener el crecimiento económico y a crear empleos. Es, por ello, necesaria la adopción de un programa de reglamentación que defina de forma clara las exigencias en materia de salud y seguridad que deben cumplir los productos en el mercado europeo, para asegurar la protección de los consumidores²².

Por ello, la protección de los consumidores, considerada desde esta doble perspectiva del bienestar de los ciudadanos y de la eficacia de la producción, toma su verdadera dimensión y se presenta como un elemento indispensable de la trama política de la Comunidad. En esta doble perspectiva se encuentra la motivación y la energía para un nuevo impulso y para llevar a cabo la política comunitaria de protección de los consumidores y colocarla entre las más altas prioridades de la acción comunitaria.

Se retoma aquí la expresión “Europa de los ciudadanos” que ya había sido recogida en las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984; y

²² Dicho programa requeriría la elaboración de una directiva-marco sobre la seguridad de los consumidores, acompañado de un programa de medidas de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de velar por la seguridad de los productos destinados al consumo, con el fin de facilitar el respeto a la legislación en materia de seguridad, y la creación de mecanismos comunitarios para la vigilancia y el control de riesgos que el uso de los bienes de consumo presenta para la salud y seguridad de los consumidores.

en esta “Europa de los ciudadanos” había que proteger con especial celo a los consumidores, que, en definitiva, son todos los ciudadanos.

A pesar de las propuestas de la Comisión, éstas no fueron acogidas íntegramente por el Consejo, el cual se limitó a elaborar un nuevo programa que más que acciones concretas, presentaba declaraciones de principios.

El Consejo aprobó el Tercer Programa Comunitario mediante una Resolución de 23 de junio de 1986²³, en el que se definen las directrices de la futura política de la Comunidad Económica Europea para la protección, defensa y promoción de los intereses y los derechos de los consumidores. No obstante, sí se debe destacar que en el mismo se considera que la mejora de la *calidad de vida* es una de las tareas de la Comunidad, y en ese sentido, implica entre otras cosas, “*la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores*”, y para el cumplimiento de dicha tarea es indispensable el desarrollo de una política de protección e información al consumidor en el ámbito comunitario.

Por ello, se aprueba el objetivo de tomar más en consideración los intereses de los consumidores en las otras políticas de la Comunidad, en especial en aquellas relativas a la consecución del mercado interior, sobre todo en lo que atañe a la mejora de la calidad de los productos y los servicios, a la agricultura, la competencia y el transporte, todo ello con el objetivo de aumentar la posibilidad de los consumidores de beneficiarse del mercado comunitario, como un paso importante para la consecución de la “*Europa de los pueblos*”.

En dicha Resolución también se reconoce el valor de la educación y la información de los consumidores en aras a proteger sus intereses y permitirles obtener los mayores beneficios posibles de la consecución del mercado interior.

Posteriormente, en la Resolución del Consejo (87/C 3/01)²⁴ de 15 de diciembre de 1986, sobre la integración de la política de consumo en las demás políticas comunes se viene a determinar la necesidad de contemplar la protección de los consumidores como un todo, esto es, como una política necesariamente conectada e integrada con las demás políticas comunitarias que puedan afectar a los intereses de los consumidores. En esta Resolución, además, se sientan los siguientes presupuestos, para la política de protección de los consumidores:

a.- La necesidad de fomentar la utilización de criterios alternativos para el

²³ Resolución 86/C 167/01, del Consejo, de 23 de junio de 1986, relativa a la orientación futura de la política de la Comunidad Económica Europea para la protección y el fomento de los intereses de los consumidores (Diario Oficial núm. C 167, de 5 de julio de 1986, páginas 1 y 2).

²⁴ DO C 003, de 7 de enero de 1987, páginas 1 y 2.

establecimiento de normas, siempre que éstos puedan aportar medios eficaces para conseguir progresos significativos.

- b.- Tomar más en consideración los intereses de los consumidores en la elaboración y ejecución de las demás políticas comunitarias, especialmente las relativas a la consecución del mercado interior, sobre todo en lo que atañe a la mejora de la calidad de los productos y los servicios, y a la agricultura, la competencia y el transporte.
- c.- Tomar en cuenta la opinión de los representantes de los intereses de los consumidores cuando se decida acerca de la composición del Comité Económico y Social, señalando que *“sería conveniente que los organismos de representación de los consumidores tuvieran una participación apropiada en los trabajos de las organizaciones nacionales e internacionales de normalización cuando se examinen normas relativas a productos de consumo”*.

En este periodo se publican la Recomendación 87/598/CEE sobre Código Europeo de buena conducta en materia de pago electrónico²⁵, y la Recomendación 88/59/CEE, sobre sistema de pago y relaciones entre titulares y emisores de tarjetas, que aunque no tienen carácter vinculante, sí tienen una gran influencia en la elaboración de las políticas comunitarias y los actos normativos, en materia de consumo.

También de este período son las siguientes Directivas: Directiva 88/379/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1988, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativos a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (modificada posteriormente por las Directivas 89/178/CEE de la Comisión, 90/492/CEE y 92/32/CEE del Consejo, 93/18/CEE y 96/65/CE de la Comisión); Directiva 89/622/CEE del Consejo, de 13 de noviembre de 1989, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de etiquetado de los productos del tabaco y la prohibición de poner en el mercado determinados tabacos de uso oral (modificada posteriormente por la Directiva 92/41/CEE del Consejo); Directiva 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, relativa al control oficial de los productos alimenticios; Directiva 89/108/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de alimentos ultracongelados para el consumo humano; y la Directiva

²⁵ DO L 365, de 24 de diciembre de 1987 pp. 72 – 76.

88/357/CEE del Consejo, que coordina las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo, distinto del seguro de vida, establece las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y modifica la Directiva 73/239/CEE (modificada por las Directivas 90/618/CEE y 92/49/CEE del Consejo).

5. CUARTO PROGRAMA COMUNITARIO DE CONSUMO. PRIMER PLAN TRIENAL DE ACCIÓN SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1990-1992)

La necesidad de un nuevo Programa aparece recogida en la Resolución del Consejo de Ministros de 9 de noviembre de 1989 que definía las futuras prioridades para la reactivación de la política de protección del consumidor²⁶, donde se hace hincapié en la necesidad de proteger de forma efectiva al consumidor como medio indispensable para conseguir el objetivo de mejora de la calidad de vida que se recogen en el artículo 2 del Tratado de Roma.

Las prioridades que se definían en esta Resolución para conseguir el relanzamiento de la política de protección y fomento de los intereses de los consumidores eran las siguientes:

a.- Integrar la política de protección y fomento de los intereses de los consumidores en las otras políticas comunes mediante:

- elaboración de un estudio global de las consecuencias del mercado interior para el consumidor, en el que se destaquen aquellos sectores específicos que afectan más al consumidor
- elaboración de una ficha de impacto adecuada, relativa a aquellas propuestas especialmente sensibles para el consumidor

b.- Mejorar la representación de los consumidores en el plano comunitario, estudiando las distintas posibilidades de fomentar:

- la participación en el sistema de representación de los consumidores de las asociaciones de los diferentes Estados miembros
- el intercambio de criterios con los representantes de los sectores económicos o empresariales
- la aplicación óptima de la Resolución del Consejo de 4 de noviembre de

²⁶ DO C 294 de 22 de noviembre de 1989, páginas 1 a 3. Resolución del Consejo de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor.

1998 relativa a la mejora de la participación de los consumidores en la normalización.

c- *Fomentar la seguridad general de los productos y de los servicios y la mejora de la información sobre la calidad de los productos y servicios.*

d.- Sin perjuicio de las disposiciones nacionales al respecto, *instar a los Estados miembros a que faciliten el acceso a la justicia*, y, a tal fin:

- completar los estudios descritos en el punto 7 de la Directiva del Consejo de 25 de junio de 1987²⁷, sobre el acceso de los consumidores a la justicia (en el que se invita a la Comisión a que prosiga su estudio sobre el cometido de las organizaciones de consumidores, organismos e instituciones públicas con competencias en materia de protección de los consumidores, en su actuación como intermediarios o como agentes directos del acceso de los consumidores a la justicia y a que examine si sería pertinente una iniciativa a nivel comunitario en ese ámbito), sin perjuicio de la conveniencia de admitir las acciones colectivas.
- fomentar la búsqueda, por parte de los Estados miembros de sistemas judiciales o extrajudiciales que permitan la solución rápida y eficaz de los litigios de menor importancia que afectan a los consumidores.
- estudiar, en colaboración con los Estados miembros, la viabilidad de un sistema de intercambio de información que facilite el acceso a la justicia de otro Estado miembro en los casos de litigios transfronterizos de menor importancia.

En 1989 la Comisión crea un servicio autónomo: *el Servicio de Política de los Consumidores*²⁸, competente para abordar los problemas relacionados con el consumo.

En el año 1990 se adopta el PRIMER PLAN TRIENAL DE ACCIÓN sobre Política de los consumidores (1990-1992) donde se define, como objetivo primordial, la consecución del mercado interior. Para tal fin se diseñó un plan de actuación, diferenciado cuatro áreas principales: representación de los consumidores, información a los consumidores, seguridad de los consumidores y operaciones comerciales de los consumidores.

Durante este período se aprueban, entre otras, las Directivas siguientes: Directiva 90/314/CEE de 13 de enero de 1990, sobre viajes combinados de vacaciones; Tercera Directiva 90/232/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1990,

²⁷ Resolución 87/C 176/02.

²⁸ En 1995, el Servicio de Política de los Consumidores se convirtió en una Dirección General de pleno derecho: la DG XXIV.

sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros al seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles; Directiva 90/377/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1990, estableciendo un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y electricidad (modificada por la Directiva 93/87/CEE de la Comisión); Directiva 90/618/CEE del Consejo, de 8 de noviembre de 1990, que modifica en lo que respecta a los seguros de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor, las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE del Consejo; Segunda Directiva 90/619/CEE del Consejo, de 8 de noviembre de 1990, relativa a la coordinación de las disposiciones legales en materia de seguros directos de vida, estableciendo disposiciones que faciliten el efectivo ejercicio de la libre prestación de servicios, y modifica la Directiva 79/267/CEE del Consejo (modifica por la Directiva 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre); Directiva 90/35/CEE de la Comisión, de 19 de diciembre de 1990, por la que se definen las categorías de preparados cuyos envases deben ir provistos de cierres de seguridad para los niños y/o indicaciones de peligro detectables al tacto; Directiva 90/496/CEE del Consejo, relativa a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios; Directiva 91/155/CEE de la Comisión, de 5 de marzo de 1991, por la que se definen las modalidades del sistema de información específica relativo a los preparados peligrosos; Directiva 92/422/CEE de la Comisión, de 23 de julio, relativa a los preparados peligrosos cuyos envases deben ir provistos de un cierre de seguridad para niños; Directiva 91/674/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, sobre las cuentas anuales y las cuentas consolidadas de las empresas de seguros; Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre, relativa a la creación de un comité de seguros; Directiva 92/1/CEE de la Comisión, de 13 de enero de 1992, relativa al control de las temperaturas en los medios de transporte y los locales de depósito y almacenamiento de alimentos ultracongelados destinados al consumo humano; Directiva 92/2/CEE de la Comisión, de 13 de enero de 1992, por la que se establece el procedimiento de muestreo y el método comunitario de análisis para el control oficial de las temperaturas de los alimentos ultracongelados destinados al consumo humano; Directiva 92/27/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa al etiquetado y prospecto de los medicamentos de uso humano; Directiva 92/28/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a la publicidad de los medicamentos de uso humano; Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de

junio, sobre seguridad general de los productos²⁹; Tercera Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (modificada, posteriormente, por la Directiva 95/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo); Tercera Directiva 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE del Consejo (modificada por la Directiva 95/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio) y 90/88/CEE, que modifica la Directiva 85/577/CEE, sobre crédito al consumo.

6. SEGUNDO PLAN TRIENAL SOBRE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1993-1995)

El Segundo Plan Trienal sobre Política de los Consumidores (1993-1995) de 28 de julio de 1993³⁰, tiene como principal objetivo “*poner el Mercado Único al servicio de los consumidores*” y para tal fin prevé dos tipos de medidas: en primer lugar, la consolidación y efectividad del “acervo comunitario” a favor de los consumidores, y en segundo lugar, nuevas actuaciones prioritarias, entre las que podemos significar la mejora de la información al consumidor, la facilitación del acceso a la justicia por parte de los consumidores, adaptar los servicios financieros a las necesidades de los consumidores, etc.

En cumplimiento de las previsiones del Plan, la Comisión adoptó el *Libro Verde sobre el acceso a la Justicia y la resolución de los litigios de consumo en el mercado único*.³¹

La Comisión expone, en este Libro verde, un estudio comparado de los medios de protección del consumidor que hay en cada Estado miembro:

- los procedimientos judiciales aplicables a los litigios de consumo;
- los procedimientos extrajudiciales utilizados para resolver estos litigios (defensores del pueblo, ombudsman);

²⁹ En la Directiva 92/59 se dispone que los fabricantes sólo pueden comercializar productos que sean seguros en condiciones normales o razonables de uso, y deben facilitar información sobre los riesgos de uso de sus productos.

³⁰ COM (93) 378 final, de 28 de julio de 1993.

³¹ COM (93) 576 final de 16 de noviembre de 1993.

- la protección de los intereses colectivos mediante asociaciones de consumidores o algunas instancias administrativas;
- los proyectos piloto nacionales.

En la comparación efectuada por el Libro Verde se señala que en la mayoría de los Estados miembros se han simplificado los procedimientos judiciales aplicables a los pequeños litigios bien reformando la norma rituarria que regula el pertinente procedimiento civil, bien creando procedimientos simplificados. También se informa sobre la creación de procedimientos extrajudiciales específicos para resolver los litigios de consumo: conciliación, mediación o arbitraje.

En cuanto a los litigios transfronterizos, el Libro Verde analiza las principales dificultades de dichos procedimientos, que constituyen verdaderos obstáculos para el consumidor a la hora de defender sus legítimos derechos, y que son:

- la identificación de la ley aplicable;
- la determinación de la jurisdicción competente;
- la notificación y traducción de los actos;
- la ejecución del juicio.

Las acciones colectivas previstas en algunos Estados miembros, carecen, a menudo, de efecto, en el caso de actos de consumo transfronterizos.

Ante estas dificultades, propone trabajar en los siguientes puntos fundamentales, para la consecución de los objetivos de la norma comunitaria:

- la creación de un “regulador” comunitario, que aplique un procedimiento comunitario.
- la armonización de las disposiciones nacionales.
- el reconocimiento mutuo de las disposiciones nacionales.
- la creación de un código de buena conducta.
- el desarrollo del concepto de defensor del pueblo.
- desarrollo de procedimientos extrajudiciales que permitan reducir el desequilibrio entre el coste del procedimiento judicial transfronterizo y el valor del litigio.

Mediante la Decisión 93/580/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de intercambio de informaciones sobre determinados productos que pueden poner en peligro la seguridad o la salud de los consumidores,³² se creó un “*sistema comunitario de intercambio de informaciones*” que prevé un intercambio rápido de información entre

³² DO L 278, de 11 de noviembre de 1993 pp. 64 – 69.

los Estados Miembros sobre los peligros derivados de la utilización de todos los productos de consumo, con excepción de los fármacos y los productos destinados a uso profesional.³³

También dentro del ámbito de protección de la salud y seguridad de los consumidores, se adoptó la Decisión 93/683 del Consejo,³⁴ por el crea el “*Sistema europeo de información sobre los accidentes domésticos y de las actividades de tiempo libre (EHLASS)*”, con el objetivo de facilitar informaciones periódicas sobre accidentes domésticos y durante las actividades de ocio, con vistas a promover la prevención de los accidentes, las normas de seguridad de los productos y los ámbitos prioritarios de regulación y armonización técnica de productos específicos.³⁵

A este período corresponden, entre otras, las siguientes Directivas: Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores; Directiva 93/73/CEE de la Comisión, de 9 de septiembre, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los métodos de análisis necesarios para el control de la composición de los productos cosméticos; Directiva 94/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en relación con el etiquetado de los materiales utilizados en los componentes principales del calzado para la venta al consumidor; Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre, sobre la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de uso de inmuebles a tiempo compartido; Directiva 94/54/CE de la Comisión, de 18 de noviembre, relativa a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en la Directiva 79/112/CEE del Consejo (modificada por la Directiva 96/21/CE del Consejo, de 29 de marzo de 1996); y la Directiva 95/32/CE de la Comisión, de 7 de julio de 1995, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados

³³ Como resultado de esta medida se retiraron del mercado una gran cantidad de productos peligrosos, incluidos algunos juguetes.

³⁴ DO L 319, de 21 de diciembre de 1993, pp. 40.

³⁵ El sistema EHLASS (*European Home and Leisure Accident Surveillance System*) se prolongó hasta el 30 de noviembre de 1991, por decisión del Consejo de 22 de octubre de 1990 (DOCE L 296/64, de 27 de octubre de 1990), tras la realización de una experiencia piloto sobre el intercambio de información referente a los accidentes ocurridos en el domicilio de los consumidores. Se pretende que la explotación de los datos recogidos deba servir “*para informar y educar a los consumidores con el fin de utilizar mejor los productos*”.

miembros relativas a los métodos de análisis necesarios para el control de la composición de los productos cosméticos.

7. TERCER PLAN TRIENAL SOBRE PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1996-1998)

El Tercer Plan Trienal sobre Prioridades de la Política de los Consumidores (1996-1998),³⁶ tiene como objetivos:

- mejorar la educación e información al consumidor
- proteger al usuario de servicios financieros³⁷
- avanzar en la representación de los consumidores

En el Tercer Plan Trienal se señalan cuáles deben ser las directrices que orienten las prioridades en materia de política de consumo de las instituciones comunitarias, y que son:

a.- Preocupación del consumidor por los servicios públicos, los servicios financieros y la seguridad de los alimentos

b.- La adaptación al cambio tecnológico inherente a la “sociedad de la información”

c.- El consumo sostenible: que la política de consumo participe de la política de desarrollo sostenible.

A este período corresponden las siguientes Directivas siguientes, entre otras: Directiva 96/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a las denominaciones textiles de productos industriales (modificada por la Directiva 97/37/CE de la Comisión); Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero, relativa a las transferencias transfronterizas; Directiva 97/7/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de febrero de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia; Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre publicidad comparativa y que modifica la anterior Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa; Directiva 98/7/CE, que modifica las anteriores Directivas 85/577/CEE y 90/88/

³⁶ COM (95) 519 final, de 31 de octubre de 1995.

³⁷ En el Segundo Plan Trienal de 28 de julio de 1993, ya se contemplaba como una de las nuevas actuaciones de carácter prioritario la necesidad de adaptar los servicios financieros a las necesidades de los consumidores.

CEE, sobre crédito al consumo; Directiva 98/6/CE, sobre indicación de precios³⁸; y Directiva 98/27/CE, sobre acciones de cesación.

También corresponde a este período la Recomendación 97/489/CEE sobre transacciones efectuadas mediante instrumentos electrónicos de pago.

8. CUARTO PLAN TRIENAL DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES (1999-2001)

La frase inicial del Cuarto Plan Trienal de Acción para la Política de los Consumidores para el período 1999-2001,³⁹ es la siguiente: *“En los próximos tres años la política de consumidores alcanzará la madurez, a medida que los intereses de los consumidores, así como asuntos que afectan directamente a los ciudadanos corrientes, obtienen una importancia cada vez mayor”*; quedan así reflejados, al menos indiciariamente, los objetivos del Plan, que son:

- potenciar la relevancia y la participación de los consumidores en la Unión Europea (*“una voz más poderosa para los consumidores en la Unión Europea”*...).
- incrementar el nivel de protección de la calidad de vida del consumidor en lo relativo a su salud y seguridad.
- pleno respeto de los intereses económicos del consumidor de la Unión Europea.

Se mantienen en este Plan las prioridades o directrices que deben orientar las prioridades en materia de política de consumo en el seno de las instituciones comunitarias recogidas en el III Plan de Acción Trienal (1996-1998), pero el IV Plan concreta más las prioridades al incluir una previsión presupuestaria para cada una de las prioridades.

En este período se aprueba la Directiva 1999/44/CE, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo.⁴⁰

³⁸ La Directiva 98/6 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios en los productos no alimenticios, sustituyó a las dos Directivas anteriores, y su objetivo es mejorar y simplificar las comparaciones de precios y cantidades entre productos en el Mercado Único. En febrero de 1998, la Comisión publicó el Informe COM (98) 0104 sobre *“la armonización de los índices de los precios al consumo de la Unión Europea”*.

³⁹ Doc. COM (1998) 696 final, 1 de diciembre de 1998.

⁴⁰ DO L 171, 7 de julio de 1999.

La Directiva 98/27 relativa a *las acciones inhibitorias en materia de protección de los intereses de los consumidores*, contempla la pasividad de que los consumidores y usuarios puedan defender sus intereses representados por medio de asociaciones de consumidores, las cuales podrán litigar pretendiendo la cesación de cualquier actividad que lesiones los intereses de sus representados⁴¹

En el denominado “*Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y reglamentación de los litigios de consumo en el mercado interior*” (COM, 96, 13 final, de 14 de febrero de 1996), se pretendía potenciar la protección de los consumidores en tres frentes: el primero, mediante la implantación y/o desarrollo en todo el territorio de la Comunidad Europea de un sistema de solución extrajudicial de litigios en materia de consumo; el segundo, la creación de un formulario europeo armonizado que posibilite la comunicación entre las partes litigantes, especialmente importante en materia de conflictos transfronterizos; y el tercero, la difusión de la “*Guía de auxilio judicial en la Unión Europea*”, especialmente importante en materia de colaboración judicial en los conflictos de consumo transfronterizo.

Tal y como puso de manifiesto el Comisario Europeo para la Salud y la Protección del Consumidor, Sr. David Byrne, en el discurso que pronunció en la Conferencia “*The consumer’s involvement in the Single Market*”, que tuvo lugar en Bruselas los días 4, 5 y 6 de octubre de 2001, la valoración de los resultados conseguidos por este plan fueron bastante positivas:

- a) En cuanto al primer objetivo, se llevaron a cabo acciones tendentes a proporcionar a las asociaciones y organizaciones de consumidores los medios materiales para su funcionamiento, mediante una línea de ayudas económicas y de soporte logístico y financiero⁴²; además, también se adoptaron medidas destinadas a favorecer el diálogo entre empresarios y consumidores.
- b) En cuanto al segundo objetivo (incrementar el nivel de protección de salud y seguridad de los consumidores), aunque sí se consiguieron avances

⁴¹ Esta Directiva viene a colmar una laguna importante, y constituye una herramienta muy útil para las asociaciones de consumidores, pero no es muy probable que se convierta en un instrumento polivalente para resolver estas cuestiones. La relación entre coste y beneficio que supone para una autoridad pública el inicio de una acción de cesación en jurisdicciones extranjeras nunca será lo suficientemente positiva como para que este instrumento pueda generalizarse en la práctica diaria.

⁴² Sólo durante los dos primeros años de vigencia del Plan se destinaron 22,5 millones de Euros a estos fines.

importantes, es evidente que la política comunitaria al respecto tuvo serios problemas que motivaron la desconfianza de los consumidores (piénsese, en la crisis de las “vacas locas”⁴³ –encefalopatía espongiforme bovina EEB-, o en la fiebre aftosa –feet and mouth disease-, por ejemplo).

- c) Por último, el tercer objetivo resulta de especial interés, puesto que la prosperidad económica de la Europa comunitaria depende de que el mercado interno funcione efectivamente, pero además, también los consumidores deben ser tenidos en cuenta, y se tiene que permitir que participen en los beneficios de este mercado único. Por ello, se adoptaron medidas encaminadas a que los intereses de los consumidores fueran respetados y tomados en cuenta no sólo en la política específica de protección de sus derechos, sino en las demás políticas que les afecten.⁴⁴

La Comisión evaluó el cumplimiento de este Plan, y plasmó sus conclusiones en el Informe de 23 de agosto de 2001⁴⁵, relativo al “*Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001*” y el “*Marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores 1999-2003*”. En dicho informe se pone de manifiesto por la Comisión cómo se ha desarrollado la política de los consumidores, en el sentido de considerar que la misma no es un “lujo”, sino un “elemento esencial” del desarrollo político de la Unión Europea en su conjunto.

Durante este período la política de los consumidores adquiere un mayor peso en las instituciones comunitarias, tal y como se refleja en la Resolución del Consejo de 28 de junio de 1999, sobre “*la política de consumidores en la Comunidad en el período 1999-2001*”⁴⁶, y en los Dictámenes del Parlamento Europeo⁴⁷, el Comité de las Regiones⁴⁸ y el Comité Económico y Social⁴⁹.

⁴³ Como resultado de la crisis de la EEB, la Comunidad Europea aumentó la actividad en el ámbito de la seguridad en la alimentación. En abril de 1997 la Comisión publicó la Comunicación COM (97) 0183 sobre salud del consumidor y seguridad alimentaria y un Libro Verde COM (97) 0176, sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea. En noviembre del mismo año la Comisión publicó una propuesta de acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos, sobre medidas sanitarias para el comercio de animales vivos y productos de origen animal.

⁴⁴ Si tenemos en cuenta que “consumidores somos todos”, es palmario que todas las políticas afectarán a los consumidores; por ello, los intereses de los consumidores deben ser respetados y contemplados en todas las políticas comunitarias.

⁴⁵ COM (2001) 486 final.

⁴⁶ DO C 206 de 21 de Julio de 1999.

⁴⁷ DO C 279 de 1 de octubre de 1999.

⁴⁸ CdR 181/99 fin.

⁴⁹ DO C 209 de 22 de julio de 1999.

En este período destacamos las siguientes normas: Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo ; Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios; Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico); Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano, y que abroga, entre otras, la Directiva 92/28/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a la publicidad de los medicamentos para uso humano y Directiva 92/27/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa al etiquetado y prospecto de los medicamentos de uso humano; Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos; Reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil , que fue derogado por el Reglamento 1215/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

Como puede apreciarse, por primera vez el legislador comunitario utiliza el Reglamento como instrumento normativo para legislar en materia de protección de los consumidores.

9. PLAN DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES 2002-2006. “ESTRATEGIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE CONSUMIDORES

9.1. INTRODUCCIÓN

El nuevo Plan de Protección de los Consumidores para el período 2002/2006 se contiene en la Resolución del Consejo de 2 de diciembre de 2002, sobre la Estrategia en materia de política de protección de los consumidores en la

Comunidad (2002-2006)⁵⁰, que sigue las recomendaciones contenidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (COM(2002) 208 final).

En la elaboración del Plan de Protección de los Consumidores para el período 2002-2006, se tuvieron en cuenta los resultados de la aplicación de los Planes anteriores, y, en concreto del que le precedía, siguiendo tres sugerencias de la Comisión:⁵¹

- La aplicación *flexible* del Plan de acción, entendiendo el Plan como un proceso dinámico que, a la vez que constituye la base sólida para la protección de los consumidores, tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de circunstancias.⁵²
- Un enfoque más *estratégico* de la política de los consumidores, concibiendo el Plan como un conjunto armónico y coherente, y no como una suma de múltiples acciones individuales, sin una sólida política base coherente.⁵³

⁵⁰ DOCE C 11, de 17 de enero de 2003, pp. 1 y 2.

⁵¹ Informe de la Comisión Relativo al “Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001” y el “Marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores 1999-2003”, COM (2001), 486 final, de 23 de agosto de 2001.

⁵² Esta conclusión de la Comisión tiene su fundamento en las necesarias modificaciones y nuevas acciones que debieron hacerse en el Plan anterior debido a las graves crisis alimentarias (encefalopatía espongiforme bovina –“vacas locas”- y fiebre aftosa) que sobrepasaron todas las previsiones de las instituciones comunitarias, así como al rápido desarrollo del comercio electrónico.

⁵³ En su obra, BOURGOIGNIE, T., *Consumer law, common markets and federalism in Europe and the United States*, W. de Gruyter, Boston, 1987, pp. 89 y ss., pone de manifiesto el largo camino que aún queda por andar en esta materia: “*Although it has adopted the modern political economy of consumer protection as its policy, the Community appears quite hesitant to take concrete measures going much beyond the classical or liberal approach to consumer protection, and only suggest partial remedies to the traditional market failures commonly denounced by the consumer movement ... The bulk of the action taken has consisted in the continuation and improvement of past work aimed at enlarging the market, the development of cross-border exchanges, and the maintenance of the conditions of a competitive market system. Consumer protection measures that are not directly linked to the attainment of the economic objectives of the Treaty have been given little, if any, attention. As a result, one of the premises of Community policy option 1 –the need for Community intervention where national diversity threatens open borders- is actually superseding the other –the desirability to maintain and develop decent levels of consumer protection throughout the Community. Consumer protection at the Community level is still treated as a by-product of traditional Community policies, as it was at the inception of the Treaty. Consumer protection as not, in fact, been granted its real autonomy and much-needed legitimacy. The integration of national consumer law and policy systems as one component part of a vast Community process of social integration decided on in the early 1970s (“Europe with a human face”) has not materialised. No social Community consumer protection system has emerged as might have been expected on the basis of both the 1972 Paris Summit declarations and the social policy considerations actually supporting the two Community consumer action programs ...; real policy formation of the announced positive Community consumer protection system comes close to a market integration policy with limited corrective measures aimed at protecting consumers from information and safety failures that result from increased open borders”.*

- La *integración eficaz* del consumidor en todas las políticas comunitarias que le afecten, mediante una participación constructiva en los procedimientos de consulta entre los servicios y el desarrollo progresivo de una red de contactos especializados, entre otras acciones.⁵⁴

9. 2. OBJETIVOS

Los principales objetivos de la Comisión, al diseñar la nueva estrategia de política de consumo, para el período 2002-2006, adoptada el día 7 de mayo de 2002, son:

1º.- Elevar el nivel de protección del consumidor.

2º.- Efectiva aplicación y cumplimiento de la normativa sobre protección del consumidor.

3º.- Involucrar a las organizaciones de consumidores, en la toma de decisiones y diseño de políticas comunitarias en las materias de consumo.

Estos objetivos están orientados a elevar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos comunitarios⁵⁵, ayudar a conseguir el respeto y consideración de los intereses de los consumidores en las otras políticas comunitarias, para así maximizar los beneficios del mercado único para los consumidores, y preparar la política comunitaria de consumo para la ampliación de la Unión Europea, de tal manera que en la Unión Europea ampliada con 470 millones de ciudadanos, todos los consumidores puedan beneficiarse del mismo nivel de protección.

También es uno de los fines perseguidos por la Comisión, impulsar un nuevo dinamismo económico y modernizar la economía europea y favorecer las transacciones transfronterizas en el interior del Mercado único, de tal manera que tanto los consumidores como los empresarios se planteen las relaciones como si no existiese ninguna frontera.⁵⁶

⁵⁴ Se prevé en el informe la creación de un “*Grupo interservicios sobre la política de los consumidores*” que “*se reunirá de manera periódica, ayudará a identificar las áreas de integración prioritarias y facilitará la adopción de un planteamiento más activo para garantizar el respeto de los consumidores en todas las políticas y actividades de la Comunidad Europea.*”

⁵⁵ Comunicación de la Comisión COM (2000) 154 final, de 9 de febrero de 2000; Objetivos estratégicos 2000-2005 “*Hacer la nueva Europa*”.

⁵⁶ El Comisario de Salud y Protección de los Consumidores, de la Unión Europea, Mr. David Byrne, se ha pronunciado al respecto diciendo: “*My objective is to enable consumers, as well as businesses, to carry out transactions without having to think about real or virtual borders between buyer and seller. I want to see consumers reap tangible benefits from the Internal Market and the Euro. I want to see concrete results from the integration of consumer interests into all EU policies. ... This implies simpler and more harmonised rules, a similar level of enforcement across the European Union, more accessible consumer information and education and effective redress mechanisms. This strategy will provide us with a consistent approach as well as setting out clear guidelines for consumer policy over the next five years.*”

En la Comunicación de la Comisión sobre Derecho Contractual europeo⁵⁷ se abrió un proceso de consulta sobre posibles problemas para el mercado interior y la aplicación uniforme del Derecho comunitario, como consecuencia de las diferencias de las legislaciones contractuales nacionales. Se apunta también la posible revisión del Derecho contractual vigente en materia de consumo, para suprimir posibles incoherencias, colmar sus vacíos y simplificarlo. Esta revisión podría incluir la armonización de los plazos de reflexión de varias Directivas, entre las que se encuentran la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido⁵⁸, la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia⁵⁹, Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales.⁶⁰

En el nuevo Programa, la Comisión plantea acciones que complementen las iniciativas planteadas en el Plan de acción para los mercados financieros del año 1999⁶¹, y tendentes a facilitar la prestación de servicios financieros transfronterizos, proteger adecuadamente a los consumidores, independientemente del lugar de la Unión Europea en que se encuentren, y aumentar su confianza en las transacciones transfronterizas. Recientemente, el 17 de junio de 1992, se ha adoptado a estos fines la Directiva del Parlamento y del Consejo 3633/02, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores y por la que se modifican las Directivas 90/619/CEE del Consejo y 97/7/CE y 98/27/CE.

En cuanto al ámbito del comercio electrónico, el principal problema en este sector lo representa la gran desconfianza del consumidor hacia la compra en línea.

El consumidor demanda la existencia de redes seguras⁶², la garantía de acceso y la protección de la privacidad.

⁵⁷ COM (2001) 398 final.

⁵⁸ DO L 280 de 29 de octubre de 1994, pp. 83.

⁵⁹ DO L 144 de 4 de junio de 1997, pp. 19.

⁶⁰ DO L 372 de 31 de diciembre de 1985, pp. 31.

⁶¹ COM (1999) 232 final.

⁶² La seguridad de las redes se refiere no sólo a la lucha contra la estafa y el fraude, sino también a la protección contra los virus que a menudo infectan los ordenadores de los consumidores, cuando navegan por la red, o que se infiltran a través de los diferentes tipos de publicidad que invaden los correos electrónicos de los usuarios de internet, o que aparecen en la pantalla sin ser demandados.

A estos efectos, ya en el año 2000 se adoptó el Plan de acción eEurope, donde se pretendía incrementar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico a través de un plan con las líneas de acción: una alta calidad de los códigos de comercio electrónico, mecanismos de resolución alternativa de litigios (RAL), normas claras y coherentes, y una aplicación eficaz.

La Comisión señala entre las acciones futuras, la de aprobar una recomendación sobre la confianza de los consumidores en el comercio electrónico.

El eficaz cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores es uno de los objetivos prioritarios de la Comisión, que ya se había puesto de manifiesto en anteriores ocasiones.⁶³ El cumplimiento satisfactorio de dicha legislación significa la incorporación correcta de la legislación de la Unión Europea en materia de consumo y su aplicación eficaz por parte de los Estados Miembros. El control de la aplicación práctica de la normativa comunitaria es una tarea compleja que precisa de un gran apoyo y cooperación de los Estados Miembros.

Con el fin de superar los obstáculos políticos y jurídicos que dificultan la aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores, se proponían las siguientes acciones:

1º.- *Cooperación en la aplicación de las normas entre los Estados Miembros.*- En el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea⁶⁴ se exponía ya la necesidad de la existencia de un instrumento jurídico para formalizar esta cooperación, similar al que existe en otras políticas comunitarias.

Ya se cuenta con la existencia de instrumentos que han sido creados de forma informal y ad hoc, que representan formas de cooperación en ámbitos concretos, como la Red internacional de supervisión de prácticas comerciales (IMSN)⁶⁵ o la

⁶³ En la Comunicación de la Comisión de junio de 1997 sobre el “Plan de acción para el mercado único” se declaraba que el objetivo estratégico principal era incrementar la eficacia de la normativa.

⁶⁴ COM (2001) 531 final.

⁶⁵ *La Red IMSN es una organización integrada por las autoridades responsables de la aplicación de las normas de 29 países. En principio, estas autoridades son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El mandato de esta red es compartir información sobre las actividades comerciales transfronterizas que pueden afectar a los intereses de los consumidores y fomentar la cooperación internacional entre los organismos responsables de la aplicación de las normas. La Comisión Europea participa como observador en las conferencias bianuales de la IMSN. La división europea de la Red internacional de supervisión de las prácticas comerciales (IMSN Europa) integra autoridades gubernamentales que participan en la aplicación de normas sobre prácticas comerciales justas y otras actividades de protección de los consumidores de los países del Espacio Económico Europeo. COM (2002) 208.*

Base de datos sobre cláusulas contractuales abusivas (CLAB).⁶⁶

2º.- *Información sobre la seguridad de los bienes y servicios.*- En este ámbito se prevé el desarrollo del “sistema de alerta rápida” (RAPEX) en el marco de la aplicación de la Directiva 2001/95/CE, del Parlamento y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, sobre la seguridad general de los productos⁶⁷.

3º.- *Vías de recurso para el consumidor.*- Al consumidor se le ofrecen una serie de caminos para solventar sus dudas y problemas y solucionar los conflictos que puedan surgir en sus relaciones de consumo, especialmente si se trata de litigios transfronterizos.

- *Resolución alternativa de litigios (RAL):* La Comisión adopta la Recomendación 98/257/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, y la Recomendación 2001/310/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo.⁶⁸ En octubre de 2001 se puso en funcionamiento la Red Extrajudicial Europea (Red EJE), con el fin de coordinar los procedimientos de resolución extrajudicial en toda Europa, que se complementa con la Red FIN, la red extrajudicial de ámbito europeo para tratar las reclamaciones transfronterizas relacionadas con los servicios financieros. La Comisión también adopta el 19 de abril de 2002, un Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos⁶⁹, para tomar en consideración la situación actual y establecer futuras prioridades.

- *Centros Europeos del consumidor (Euroventanillas) RED CEC:* Las Euroventanillas facilitan a los consumidores la información que demanden sobre legislación comunitaria y nacional, así como sobre la jurisprudencia; también facilitan ayuda y asesoramiento sobre mediación, información sobre los procedimientos, y orientación hacia otras autoridades, y cooperan con otras redes europeas como la Red EJE y la Red FIN-NET.

⁶⁶ La Comisión creó la base de datos CLAB para que sirviese de instrumento de control de la aplicación práctica de la Directiva 93/13/CEE (DO L 95 de 21 de abril de 1993) sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. En esta base de datos se recogen las cláusulas que han sido calificadas como abusivas por la “jurisprudencia nacional”, incluyendo en este concepto de “jurisprudencia nacional”, las sentencias judiciales, las decisiones de órganos administrativos, los acuerdos voluntarios, las resoluciones extrajudiciales y los laudos arbitrales.

⁶⁷ DO L 11 de 15 de enero de 2002.

⁶⁸ DO L 115, de 17 de abril de 1998, pp. 31, y DO L 109 de 19 de abril de 2001, pp. 56, respectivamente.

⁶⁹ COM (2002) 196 final.

- *Cooperación judicial en asuntos civiles*: las tres prioridades en este ámbito son: mejor acceso a la justicia, reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y mayor convergencia en el ámbito del Derecho procesal. El Reglamento (CE) núm. 44/2001, del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil⁷⁰.

De este período son las siguientes Directivas y Reglamentos: Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, relativa al tratamiento de datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas; Reglamento número 178/2002, de 28 de enero de 2002, relativo a los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria productos alimenticios; Directiva 2002/65/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican las Directivas 90/619/CEE, 97/7/CE y 98/27/CE; Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado⁷¹; Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado); Directiva 2003/124/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 2003, a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la definición y revelación pública de la información privilegiada y la definición de manipulación del mercado; Directiva 2003/125/CE de la Comisión de 22 de diciembre de 2003, a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la presentación imparcial de las recomendaciones de inversión y la revelación de conflictos de intereses; Directiva 2004/72/CE de la Comisión de 29 de abril de 2004, a efectos de aplicación de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las prácticas de mercado aceptadas, la definición de información privilegiada para los instrumentos derivados sobre materias primas, la elaboración de listas de personas con información privilegiada, la notificación de las operaciones efectuadas por directivos y la notificación de las operaciones sospechosas; Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales;

⁷⁰ DO L 12 de 16 de enero de 2001, pp.1.

⁷¹ Diario Oficial n° L 001 de 04/01/2003 pp. 0001 - 0025.

Reglamento (CE) 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»); Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior ; Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

10. PLAN PLURIANUAL DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES 2007-2013

Mediante la Decisión número 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 se estableció el programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores para el período comprendido entre los años 2007 y 2013.

Esta Decisión vino a derogar la anterior de 20/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de diciembre de 2003, por la que se establecía un marco general para la financiación de acciones comunitarias en apoyo de la política de los consumidores en el período 2004/2007.

Tal y como se establece en el artículo 2 de la Decisión 1926/2006/CE, la finalidad de este programa habría de consistir en complementar, apoyar y vigilar las políticas de los Estados miembros y contribuir a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos y jurídicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para defender sus intereses.

Se trata de priorizar la integración de los intereses de con carácter transversal en la totalidad de las políticas comunitarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del Tratado, toda vez que la coordinación entre la protección de los intereses de los consumidores y otras políticas y otros programas comunitarios es un elemento clave para garantizar que se tengan plenamente en cuenta los intereses de los consumidores en otras políticas.

Tal y como se expone en la propia norma anteriormente citada, se debe procurar un nivel homogéneo de protección de los consumidores en el ámbito de todos los Estados miembros, puesto que de otra forma, no será posible un funcionamiento adecuado del mercado interior, si los consumidores están

menos protegidos en unos Estados de la Unión Europea, con respecto a otros Estados miembros. E incluso, se contempla la necesidad de cooperar, en materia de protección de los consumidores, con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, participantes en el Espacio Económico Europeo, y los países vecinos de la Unión Europea y aquellos Estados candidatos a adherirse a la Unión Europea.

Debido al carácter transfronterizo de esta materia, los objetivos marcados en la Decisión 1926/2006, no podrían ser alcanzados por los Estados miembros de forma individual, por lo que se hace necesaria una intervención a nivel comunitario, pudiendo adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado.

Los principales objetivos perseguidos en este Plan Plurianual aparecen descritos en el artículo 2 de la Decisión 1926/2006, y son:

1º.- Garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, concretamente mejorando la documentación objetiva, la consulta y la representación de los intereses de los consumidores.

2º.- Garantizar la aplicación efectiva de la normativa de protección de los consumidores, en particular reforzando la cooperación, la información, la educación y las vías de recurso

Para conseguir este objetivo se prevén las siguientes acciones:

a) Acciones destinadas a mejorar la aplicación efectiva de la legislación comunitaria de protección de los consumidores, en particular la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, sobre seguridad general de los productos, y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.

b) Acciones para mejorar la coordinación del seguimiento y la aplicación así como mejorar la cooperación entre organismos competentes.

c) Seguimiento y evaluación de la seguridad de los servicios y los productos no alimentarios, como la consolidación y ampliación del ámbito y funcionamiento del sistema de alerta RAPEX, teniendo en cuenta la evolución del intercambio de información sobre vigilancia del mercado, y el desarrollo de la red para la seguridad de los productos de consumo conforme a lo establecido en la Directiva 2001/95/CE.

d) Acciones conjuntas del seguimiento, ejecución y otras en el marco de la

cooperación administrativa y para el cumplimiento de la legislación.

e) Acciones de cooperación administrativa y para el cumplimiento de la legislación con terceros países que no participen en el programa.

f) Asesoramiento jurídico y técnico, incluidos estudios, relativos al seguimiento y la evaluación de la transposición, aplicación y cumplimiento de la legislación sobre protección de los consumidores por los Estados miembros, prestando especial atención a 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 y al Reglamento (CE) no 2006/2004.⁷²

g) Acciones sobre información, asesoramiento y vías de recurso.

h) Acciones para mejorar la comunicación con los ciudadanos de la UE en materia de consumo, particularmente en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, como, por ejemplo, publicaciones sobre cuestiones de interés para la política de los consumidores, oferta de información en línea, y acciones de información sobre medidas de protección y derechos de los consumidores.

i) Acciones de educación de los consumidores.

Destacamos la siguiente normativa, dentro de este período: Reglamento (CE) nº 717/2007 del Parlamento Europeo y del consejo, de 27 de junio de 2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE; Reglamento (CE) no 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía; Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE; Directiva 2008/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/6/CE, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso

⁷² Mantiene ADALGISA CARUSO, M., (*Le pratiche commerciali aggressive*. Ed. CEDAM, Messina, 2010), pp. 87 y ss., que la categoría de prácticas agresivas había sido introducida por la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales. La Directiva tenía como objeto estabilizar y homogeneizar disposiciones conforme al nivel comunitario, para hacer desaparecer las divergencias entre Estados miembros en cuanto a la disciplina de las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, tal y como ya había puesto de manifiesto el Libro Verde sobre la protección de los Consumidores del a Unión Europea de 2 de octubre de 2001.

del mercado), en lo que respecta a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión; Directiva 2008/48/CE, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/201/CEE del Consejo; Reglamento (CE) 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I); Reglamento (CE) n° 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 339/93 (Texto pertinente a efectos del EEE); Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de octubre de 2008, sobre Derechos de los Consumidores; Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio; Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores; Reglamento (CE) número 544/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 717/2007 y la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas; Reglamento (CE) n° 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control; Directiva 2009/111/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis; Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 sobre la cooperación en

materia de protección de los consumidores; Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual); Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada; Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios; Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (refundición); Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión no 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión; 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° 608/2004 de la Comisión; Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; Reglamento Delegado (UE) n° 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que complementa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos; Reglamento número 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas, que deroga también el artículo 1 del Reglamento (CE) 544/2009; Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo; Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE; Reglamento (UE) número 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil; Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE; Reglamento (UE) número 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 y la Directiva 2009/22/CE; Reglamento (UE) n° 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil;⁷³ Reglamento (UE) n° 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

⁷³ DOUE L 181, de 29 de junio de 2013.

11. PROGRAMA PLURIANUAL DE CONSUMIDORES PARA EL PERÍODO 2014-2020

En el año 2014 se aprueba el Plan Plurianual de protección de los consumidores para el período comprendido entre los años 2014 y 2020, y lo primero que hemos de destacar es que el mismo se recoge en un Reglamento, el Reglamento (UE) número 254/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que deroga la Decisión no 1926/2006/CE.⁷⁴

Decíamos que destacábamos el hecho de que se optase, por el legislador comunitario, por la forma de Reglamento. Este instrumento normativo resulta ser cumplimiento obligatorio y de aplicación directa en todos los Estados Miembros, por lo que se abandonan otras fórmulas normativas cuyo cumplimiento dependía de la voluntad de cada Estado Miembro.

Además, con los anteriores instrumentos normativos elegidos, en programas anteriores, al no imponer a los Estados miembros obligaciones específicas, pero sin dotar al programa de soporte presupuestario, se provocó un general incumplimiento, que determinaba que la protección de los consumidores fuera radicalmente distinta en unos Estados miembros y en otros.

Sin embargo, en este caso, en el propio Reglamento se prevé, en su artículo 6º, la correspondiente partida presupuestaria para el desarrollo del programa⁷⁵ e incluso se prevé la financiación de acciones por las asociaciones de consumidores, para promover la confianza de los consumidores⁷⁶.

⁷⁴ DOUE L 84/42, de 20 de marzo de 2014.

⁷⁵ Establece el artículo 6 del Reglamento (UE) 254/2014: “1. *La dotación financiera para la ejecución del Programa durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 ascenderá a 188 829 000 EUR (en precios corrientes).*

2. *El Parlamento Europeo y el Consejo autorizarán los créditos anuales dentro de los límites del marco financiero plurianual.*”

⁷⁶ Es importante mejorar la confianza de los consumidores. Para poder alcanzar dicho objetivo, procede reforzar la capacidad de acción, particularmente mediante el apoyo financiero adecuado, de las organizaciones de consumidores a escala de la Unión y de los centros europeos del consumidor, habida cuenta de su importante función a la hora de proporcionar información y asistencia a los consumidores en relación con sus derechos, apoyar a los consumidores en los litigios en materia de consumo, en particular en lo que atañe al acceso a unos mecanismos adecuados de resolución de litigios, y fomentar los intereses de los consumidores en un funcionamiento adecuado del mercado interior. Dichas organizaciones y centros deben tener la capacidad de mejorar la protección y la confianza de los consumidores actuando sobre el terreno y personalizando la ayuda, la información y la educación.

Como objetivo general de este programa plurianual se fija, en su artículo 2, el de 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”.

La Unión contribuye a garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y a situar a los consumidores en el centro del mercado interior apoyando y complementando las políticas de los Estados miembros con la finalidad de garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar plenamente del mercado interior y que, al hacerlo, su seguridad y sus intereses jurídicos y económicos gocen de la protección adecuada, por medio de actuaciones concretas.

El Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 («el Programa») debería contribuir a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores y respaldar plenamente las ambiciones de la Estrategia Europa 2020 por lo que se refiere al crecimiento y la competitividad, integrando aspectos específicos, identificados en Europa 2020, de la estrategia digital para Europa para velar por que la digitalización conduzca realmente a un mayor bienestar de los consumidores, al crecimiento sostenible gracias a la evolución hacia unos modelos de consumo más sostenibles, a la inclusión social gracias a la toma en consideración de la situación particular de los consumidores vulnerables y las necesidades que crea el envejecimiento de la población, y a la regulación inteligente, entre otras cosas, sobre la base del seguimiento del mercado de consumo para poder desarrollar normas bien estructuradas y con los objetivos adecuados.

En la Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2012 titulada «Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento» («la Agenda del Consumidor»), se define el marco estratégico para la política de la Unión relativa a los consumidores para los próximos años, respaldándose sus intereses en el conjunto de las políticas desarrolladas por la Unión. El objetivo de la Agenda del Consumidor consiste en establecer una estrategia mediante la cual la acción política apoye de manera eficaz y efectiva a los consumidores a lo largo de la vida gracias a la seguridad de los productos y servicios a su disposición, a su información y educación, al apoyo a las organizaciones que los representan, al fortalecimiento de sus derechos, su acceso a la justicia y a las vías de reclamación, y a garantizar que esta legislación sobre protección de los consumidores se aplique.

Se señala en el Reglamento (UE) 254/2014 el problema que se plantea en las

relaciones de consumo transfronterizas, al existir barreras desproporcionadas e injustificadas que desvirtúan la finalidad y esencia del mercado interior. Por ello, debe ser prioritaria la eliminación de dichas barreras, y crear las condiciones oportunas para reforzar la posición de los consumidores ofreciéndoles las herramientas, el conocimiento y la competencia suficientes para que puedan tomar decisiones con conocimiento de causa contando con toda la información que necesiten para formarse la idea del acto de consumo que pretenden realizar.

También prevé el Reglamento la necesidad de garantizar un elevado nivel de protección para todos los consumidores, atendiendo en particular a los consumidores vulnerables siguiendo las recomendaciones que se hacen en la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 2012 sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables, poniendo especial interés en garantizar el libre y veraz acceso a la información sobre bienes y servicios para que exista igualdad de oportunidades para elegir de manera libre e informada.

Una vez fijado el objetivo general, en el artículo 2, se señalan como objetivos específicos los siguientes:

1. Objetivo I.- Seguridad: consolidar y mejorar la seguridad de los productos a través de una vigilancia efectiva del mercado de toda la Unión⁷⁷.

2. Objetivo II.- Información y educación de los consumidores, y apoyo a las organizaciones de consumidores: mejorar la educación, información y sensibilización sobre sus derechos, desarrollar una base documental para la política de los consumidores y apoyar a las organizaciones de consumidores, teniendo también en cuenta las necesidades específicas de los consumidores vulnerables.

3. Objetivo III.- Derechos y vías de reclamación: desarrollar y reforzar los derechos de los consumidores, especialmente a través de una intervención legislativa inteligente, y mejorar el acceso a vías de reclamación sencillas, eficientes, expeditivas y de bajo coste, lo que incluye el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios⁷⁸. Para conseguir este objetivo, se prevén

⁷⁷ El cumplimiento de este objetivo se medirá especialmente a través de la actividad y la eficacia del sistema de la UE de alerta rápida, que notifica la detección de productos de consumo peligrosos (RAPEX).

⁷⁸ El cumplimiento de este objetivo se medirá especialmente a través del recurso a mecanismos de resolución alternativa de litigios para resolver conflictos transfronterizos y mediante la actividad de un sistema de resolución de litigios en línea para toda la Unión, y mediante el porcentaje de consumidores que emprendan una acción en respuesta a un problema que haya surgido.

una serie de acciones, como es la 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, entre las cuales destacamos la facilitación del acceso a sistemas de resolución de litigios para los consumidores, especialmente a los sistemas alternativos de resolución de litigios, en particular mediante:

a) 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 los derechos de los consumidores vulnerables;

b) 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

c) intercambio de las mejores prácticas y la experiencia existentes en los Estados miembros:

d) apoyo al desarrollo de un sistema de resolución de litigios en línea para toda la Unión y su mantenimiento, lo que comprende servicios conexos tales como la traducción;

e) apoyo a la creación de redes de entidades nacionales de resolución alternativa de litigios y al intercambio y difusión de sus mejores prácticas y experiencias.

f) Desarrollo de herramientas específicas para facilitar el acceso a las vías de reclamación de las personas vulnerables, menos propensas a utilizar las mencionadas vías de reclamación.

g) Desarrollo de herramientas específicas para facilitar el acceso a las vías de reclamación de las personas vulnerables, menos propensas a utilizar las mencionadas vías de reclamación.

4. Objetivo IV.- Aplicación: apoyar el ejercicio de los derechos de los consumidores potenciando la cooperación entre los organismos ejecutivos nacionales y proporcionando asesoramiento a los consumidores⁷⁹.

Destacamos las siguientes Directivas y Reglamentos de este período en el que

⁷⁹ El cumplimiento de este objetivo se medirá especialmente a través del grado de flujo de información y de la eficacia de la cooperación en el marco de la red de cooperación en la protección del consumidor, la actividad de los centros europeos del consumidor y su notoriedad entre los consumidores. Una información y participación de los consumidores de alta calidad es una prioridad transversal, por lo que debe preverse expresamente, siempre que sea posible, en todos los objetivos y acciones sectoriales financiados por el nuevo Programa

estamos en la actualidad: Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010; Reglamento (UE) n° 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 y por el que se deroga la Decisión n° 1926/2006/CE; Reglamento Delegado (UE) n° 518/2014 de la Comisión, de 5 de marzo de 2014, por el que se modifican los Reglamentos Delegados (UE) n° 1059/2010, (UE) n° 1060/2010, (UE) n° 1061/2010, (UE) n° 1062/2010, (UE) n° 626/2011, (UE) n° 392/2012, (UE) n° 874/2012, (UE) n° 665/2013, (UE) n° 811/2013 y (UE) n° 812/2013 en lo relativo al etiquetado de los productos relacionados con la energía en internet; Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos; Reglamento (UE) n° 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión; Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, de 2014, sobre las sanciones aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado); Reglamento (UE) n° 599/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso; Reglamento (UE) n° 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012; Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n° 1093/2010 y (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo; Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE; Directiva 2014/92/UE del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas; Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE; Reglamento Delegado (UE) n° 1125/2014 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2014, por el que se complementa la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación del importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía comparable de que deben disponer los intermediarios de crédito; Reglamento Delegado (UE) 2015/1186 de la Comisión, de 24 de abril de 2015, por el que se complementa la Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo al etiquetado energético de los aparatos de calefacción local; Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta; Reglamento de Ejecución (UE) 2015/806 de la Comisión, de 22 de mayo de 2015, por el que se establecen especificaciones relativas a la forma de la etiqueta de confianza «UE» para servicios de confianza cualificados; Directiva (UE) 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas; Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1781/2006;⁸⁰ Reglamento de ejecución (UE) 2015/1051 de la Comisión, de 1 de julio de 2015, sobre las modalidades para el ejercicio de las funciones de la plataforma de resolución de litigios en línea, sobre las modalidades del impreso electrónico de reclamación y sobre las modalidades de cooperación entre los puntos de contacto previstos en el Reglamento (UE) no 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo⁸¹; Reglamento de ejecución (UE) 2015/1501 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015 sobre el marco de interoperabilidad de conformidad con el artículo 12, apartado 8, del Reglamento (UE) no 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica

⁸⁰ DOUE L 141, de 5 de junio de 2015.

⁸¹ DOUE L 171, de 2 de julio de 2015.

y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior;⁸² Reglamento de ejecución (UE) 2015/1502 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015 sobre la fijación de especificaciones y procedimientos técnicos mínimos para los niveles de seguridad de medios de identificación electrónica con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) no 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior,⁸³ y Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información,⁸⁴ Directiva (UE) 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios vinculados; Reglamento (UE) 2015/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 116 de diciembre 2015, por el que se modifican el Reglamento (CE) 861/2007 que establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE), 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo; Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1469 de la Comisión, de 11 de agosto de 2017, por el que se establece un formato de presentación normalizado para el documento de información sobre productos de seguro; 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, etc.

⁸² DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 1.

⁸³ DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 7.

⁸⁴ DOUE-L-2015-81840

La *Revista de Estudios Económicos y Empresariales* recibió este artículo el 31 de julio de 2017 y fue aceptado para su publicación el 15 de septiembre de 2017.