



**TESIS  
DOCTORAL**

**LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR  
TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO EN EL  
COMERCIO ELECTRÓNICO**

**MARCIAL HERRERO JIMÉNEZ**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO**

**2016**



TESIS DOCTORAL

**LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR  
TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO EN EL  
COMERCIO ELECTRÓNICO**

**MARCIAL HERRERO JIMÉNEZ**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO**

**Conformidad del**

**Director:**

**Fdo:** DR. JOSÉ ANTONIO VEGA VEGA

2016

*“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado.  
Un esfuerzo total es una victoria completa.”*

Mahatma Gandhi (1869-1948)



## **AGRADECIMIENTOS**

El desarrollo de esta tesis es el fruto de numerosas horas de estudio, análisis y trabajo a lo largo de varios años, y he intentado hacerlo de la mejor forma posible, y si hay algún error u omisión, es mi responsabilidad, y si hay algún acierto, no sólo se deberá al resultado de mi trabajo, sino también a la ayuda de otras personas que me han alentado en este camino.

Es de justicia agradecer la labor de todas esas personas que han estado apoyándome a nivel personal y profesional, para que pudiera mantener mi propósito investigador, y finalizar la obra iniciada.

A mi madre, que es mi referente, y que me ha enseñado las cosas más importantes de mi vida.

A mi esposa, Libia, y mis hijos, Alexei y Karlos, por su amor, y por el tiempo que les he robado.

A mis hermanas, Mar y Eva, que son mi apoyo constante en todas las facetas de mi vida.

A mis amigos Felipe, Marisa, Héctor, Estrella, Pedro, Gabriel, Carmen, Belén, Elena, Benjamín, Paco, Raúl y Rafal, por estar ahí en todo momento, a lo largo de los años, en la proximidad o en la distancia, pero siempre cercanos.

A mis compañeros del Centro Universitario de Plasencia, por las palabras de ánimo que tanto necesitamos a veces; especialmente a mis compañeros y amigos Toñi, por su apoyo incondicional desde el primer día que pisé la Universidad, y Virgilio, mi compañero de Departamento. Y por supuesto, no puedo olvidar a todo el personal de Biblioteca (especialmente a

Marta) por su infinita paciencia, su gran profesionalidad y su inestimable ayuda.

A Maripaz, por su colaboración tan oportuna y tan provechosa con sus traducciones.

A mi compañera de Despacho, Virginia, por la ayuda que me ha prestado en todas y cada una de las fases de este proceso, y por sus continuas palabras de ánimo.

Y sobre todo a mi Director de Tesis, José Antonio Vega, por sus sabios consejos, sus correcciones, su afecto y su apoyo académico y moral, sin los cuales no hubiera podido culminar este trabajo.

A todos: GRACIAS.

# ÍNDICE

<b>INDICE</b> .....	<b>7</b>
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	<b>13</b>
<b>JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA</b> .....	<b>19</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>25</b>
<b>PARTE GENERAL</b> .....	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>CONCEPTO DE CONSUMIDOR</b> .....	<b>37</b>
1. Planteamiento	37
2. Concepto abstracto y concepto concreto	39
3. Consumidor jurídico y consumidor material	41
4. Concepto de consumidor en el ordenamiento jurídico comunitario	41
5. Noción de consumidor en el ordenamiento jurídico español	72
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	<b>89</b>
1. Ideas generales	89
2. Origen y evolución histórica de la política de protección de los consumidores en la Unión Europea	91

3. La protección de los consumidores en el Derecho comunitario	106
3.1. El Convenio de Roma de 1980, el Convenio de Bruselas de 1968 y los Convenios de Lugano de 1988 y 2007	106
3.2. La protección de los consumidores en el Derecho originario: los Tratados	113
3.3. La protección de los consumidores en el Derecho derivado: las Directivas y los Reglamentos	127
4. Los programas comunitarios de protección del consumidor.	154
4.1. Programa preliminar de 1975	154
4.2. Segundo programa, para una política de protección e información de los consumidores (1981-1986)	157
4.3. Tercer programa comunitario de consumo. Programa de Nuevo Impulso a la política de protección de los consumidores (1987 y 1988)	159
4.4. Cuarto programa comunitario de consumo. Primer Plan Trienal de Acción sobre política de los consumidores (1990-1992)	165
4.5 Segundo Plan Trienal sobre política de los consumidores (1993-1995)	174
4.6. Tercer Plan Trienal sobre prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)	177
4.7. Cuarto Plan Trienal de Acción para la protección de los consumidores (1999-2001)	179
4.8. Plan de protección de los consumidores 2002-2006: “Estrategia en materia de política de los consumidores”	191
4.9. Plan Plurianual de protección de los consumidores 2007-2013.	203
4.10. Programa plurianual de consumidores para el período 2014-2020	213
5.- Medios de protección del consumidor en la Unión Europea:	221
5.1. Planteamiento General	221
5.2. La representación de los consumidores en la Unión Europea	221
5.2.1. Representación de los consumidores en la Comisión.	222
5.2.1.1. El Consejo Consultivo de los consumidores	223
5.2.1.2. El Comité de los Consumidores	224
5.2.1.3. El Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores	226
5.2.2. Representación de los consumidores en el Consejo	



Económico y Social.	229
5.3. La Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea.	232
5.4. El derecho de desistimiento	237
5.5. La mediación civil y mercantil	244
5.6. La Red de Centros Europeos del Consumidor (CEC)	248
5.6.1. La Red de EUROGUICHETS (Euroventanillas)	248
5.6.2. La Red Extrajudicial Europea (Red EJE)	249
5.6.3. La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC/ECC-Net)	252
5.7. El Defensor del Pueblo Europeo. Ombudsman. La Red Europea de Defensores del Pueblo	255
5.7.1. El Defensor del Pueblo Europeo. Ombudsman.	255
5.7.2. La Red Europea de Defensores del Pueblo	256
5.8. La denuncia ante la Comisión Europea por incumplimiento del Derecho comunitario	257
5.9. El Derecho de Petición ante el Parlamento Europeo	260
5.10. La publicidad y la protección del consumidor	263
5.11. La Guía del Consumidor Europeo en el Mercado Único	277
5.12. La Agenda del Consumidor Europeo	279
5.13. El Diálogo Transfronterizo de los Consumidores (TACD)	281
5.14. El apoyo financiero a las organizaciones de consumidores	282
5.15. La participación de los consumidores en las políticas de consumo	287
5.16. La Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación	290
6. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la protección de los consumidores	291
6.1. Ideas generales	291
6.2. Jurisprudencia del TJUE en materia de cláusulas abusivas	298
6.3. Jurisprudencia del TJUE en materia de competencia judicial	306
6.4. Jurisprudencia del TJUE en materia de derecho de desistimiento	314
6.5. Jurisprudencia del TJUE en materia de acciones de cesación	317
6.6. Jurisprudencia del TJUE en materia de derecho de	

información	321
6.7. Jurisprudencia del TJUE en materia de prácticas comerciales desleales o engañosas	324
6.8. Jurisprudencia del TJUE en materia de comercio electrónico	327
7. La armonización de la normativa sobre protección del consumidor	335
7.1. Ideas generales	335
7.2. Evolución en la armonización del régimen jurídico de protección de los consumidores	338
7.3. La armonización a través del futuro “Derecho Contractual Europeo”	345
7.4. Actos legislativos armonizadores	353
<b>PARTE ESPECIAL.....</b>	<b>357</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>EL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO</b>	
<b>INTRACOMUNITARIO.....</b>	<b>359</b>
1. Ideas generales	359
2. Problemática del consumo transfronterizo	361
3. Las transferencias transfronterizas	369
3.1. La Directiva 97/5/CE relativa a las transferencias transfronterizas	369
3.2. El Reglamento (CE) nº 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, sobre los pagos transfronterizos en euros	372
3.3. La Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior	375
3.4. El Reglamento (UE) nº 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012	377
3.5. El Reglamento (UE)2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015	380

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>MEDIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR</b>	
<b>TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO EN LOS</b>	
<b>PROCESOS CIVILES Y MERCANTILES</b>	
<b>TRANSFRONTERIZOS.....</b>	<b>383</b>
1. El litigante transfronterizo intracomunitario	383
2. El acceso a la justicia del consumidor transfronterizo	395
3. Las acciones de cesación	417
3.1. Ideas generales	417
3.2. Objeto de la acción de cesación	420
3.3. Legitimación activa	424
3.4. La acción de cesación en las infracciones comunitarias	
transfronterizas	426
4. La Red Judicial Europea (RJE)	430
4.1. Introducción	430
4.2. Estructura	432
4.3. Funciones de la RJE	433
5. El proceso europeo de escasa cuantía	435
5.1. Ideas generales	435
5.2. Objeto y ámbito de aplicación	436
5.3. Naturaleza	437
5.4. Procedimiento	438
6. Demandas generales civiles transfronterizas. Jurisdicción	
competente en los litigios transfronterizos de consumo	439

<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>LA TUTELA EXTRAJUDICIAL DEL CONSUMIDOR</b>	
<b>TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO</b>	<b>449</b>
1. Planteamiento general	449
2. Modalidades alternativas de solución extrajudicial de los	
conflictos de consumo transfronterizos (ADR)	462
3. La Red CEC/ECC-Net	486
4. La Red SOLVIT	488
5. La Red FIN-NET	490
6. El formulario europeo de reclamación del consumidor	497

<b>CAPITULO VI</b>	
<b>PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO</b>	
<b>ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO</b>	<b>501</b>
1. El comercio electrónico: su regulación en derecho comunitario	501
2. Concepto de comercio electrónico	517
3. Tipología del comercio electrónico	522
4. El sujeto de comercio electrónico	526
4.1. El prestador de servicios	526
4.2. El destinatario de los servicios. Especial referencia al consumidor	529
4.3. El consumidor en el comercio electrónico en la LSSICE	531
5. El comercio electrónico transfronterizo. Protección del consumidor intracomunitario	534
5.1. Ideas generales	534
5.2. Sistemas de resolución alternativa de litigios en materia de consumo en el comercio electrónico transfronterizo intracomunitario: sistemas ODR	540
5.2.1. Antecedentes	540
5.2.2. El Reglamento (UE) 524/2013. Reglamento ODR de consumo	543
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>553</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>569</b>

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AAVV	Autores varios
AC	Actualidad Civil
ADC	Anuario de Derecho Civil
ADR	Alternative Dispute Resolution
AELC	Acuerdo Europeo de Libre Comercio
Art.	Artículo
BCE	Banco Central Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BORM	Boletín Oficial del Registro Mercantil
CC	Código Civil
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CCom	Código de Comercio
CE	Constitución Española
CEC	Centros Europeos del Consumidor

CESE	Comité Económico y Social Europeo
Cfr.	Confróntese
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL)
CR	Convenio de Roma, sobre Ley aplicable a las Obligaciones y Contratos, 19 junio 1980
D	Decreto
DA	Disposición Adicional
DGRN	Dirección General del Registro y del Notariado
DJ	Documentación Jurídica
DOC	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOL	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DS	Revista de Derecho de Sociedades
DT	Disposición Transitoria
EC	Estudios sobre el Consumo
ECC-Net	European Consumer Centres Network
Ed.	Editorial
ed.	Edición
EDI	Electronic Data Interchange

EEE	Espacio Económico Europeo
EIC	Euro Info Centros
EJE	Red Extrajudicial Europea.
EFT	Electronic Funds Transfer
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
Gir.	Comm. Giurisprudenza Commerciale
GJCEC	Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia
IME	Instituto Monetario Europeo
L	Ley
LCEur	Legislación de las Comunidades Europeas
LFE	Ley de Firma Electrónica
LGDCU	Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios
LGP	Ley General de Publicidad
LMCE	Ley Modelo sobre Comercio Electrónico
LO	Ley Orgánica
LSSICE	Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico
MCR	Marco Común de Referencia
O	Orden
ODR	Online Dispute Resolution

OJCE	Oficial Journal of the European Communities
Op. cit.	Obra citada
RAL	Resolución Alternativa de Litigios
RBI	Reglamento Bruselas I
RCE	Revista de Contratación electrónica
RCI	Rivista del Commercio Internazionale
RD	Real Decreto
RDBB	Revista de Derecho Bancario y Bursátil
RDComm	Rivista di Diritto Commerciale
RDGRN	Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado
RDJ	Revista de Derecho Judicial
RDL	Real Decreto Ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RDM	Revista de Derecho Mercantil
RDP	Revista de Derecho Privado
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REEE	Revista de Estudios Económicos y Empresariales
RGD	Revista General de Derecho
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
RIDC	Revista del Instituto de Derecho Comparado



RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RJE	Red Judicial Europea
RL	Repertorio de Legislación Aranzadi
RLL	Revista Jurídica La Ley
RLL	Plataforma de resolución de litigios en línea
RM	Registro Mercantil
RRM	Reglamento de Registro Mercantil
RS	Rivista delle società
S	Sentencia
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SEPA	Single Euro Payments Area
SJMerc.	Sentencia del Juzgado de lo Mercantil
ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TACD	Diálogo Transfronterizo de los Consumidores
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TCECA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

TCEEA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TDC	Tribunal de Defensa de la Competencia
TEF	Transferencia Electrónica de Fondos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Tít.	Título
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TPI	Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea
TR	Texto Refundido
TRLGDCU	Texto Refundido de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCC	Uniform Commercial Code
UE	Unión Europea
Últ.	Último/a
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law (CNUDMI)
ZUPE	Zona Única de Pagos en Euros

# **JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA**

## ***1. Justificación***

El desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones ha modificado la forma en la que nos relacionamos y la forma en que actuamos en el mercado. Los avances en la tecnología han configurado la “sociedad de la información” que, lejos de permanecer estática, avanza a mayor velocidad que la legislación que pretende regularla.

Desde este planteamiento, nos interesa estudiar y analizar el grado actual de protección del consumidor de la Unión Europea, y cómo puede ejercitar sus derechos, en un mercado interior sin fronteras, donde se multiplican las operaciones en línea entre consumidores que se encuentran en un Estado miembro, y empresarios o prestadores de servicios que se hallan en otro Estado miembro de la Unión.

Es una constante preocupación de las instituciones comunitarias garantizar la confianza del consumidor, y especialmente en el comercio electrónico transfronterizo, y por ello ha ido adoptando diversos actos normativos que tienden a conseguir estos fines.

Pretendemos con este trabajo analizar la eficacia de las medidas adoptadas por el legislador comunitario, partiendo de las normas de protección del consumidor en general, para después centrarnos en el consumidor transfronterizo intracomunitario en el comercio electrónico.

## **2. *Objetivos***

En atención a lo anteriormente expuesto, debemos concretar cuáles son los objetivos planteados en este trabajo:

- Estudiar y analizar la legislación comunitaria sobre protección del consumidor, y la evolución legislativa desde los originarios Tratados fundacionales hasta la más reciente normativa de derecho derivado.
- Estudiar y analizar la legislación comunitaria sobre protección del consumidor transfronterizo intracomunitario y, en especial, en el entorno del comercio electrónico.
- Analizar los medios de protección judicial y extrajudicial de los derechos del consumidor.
- Estudiar los sistemas RAL y ODR de reciente implantación.
- Llegar a conclusiones que nos den una visión general del tema, en orden a buscar posibles soluciones legislativas de cara a alcanzar una mayor protección del consumidor para incentivar el comercio electrónico dentro del mercado interior.

## **3. *Metodología***

Para conseguir los anteriores objetivos se ha venido utilizando la siguiente metodología:

La elección del método para la investigación, esto es, de los criterios aplicables y procedimientos intelectuales aplicables a la investigación y la interpretación del Derecho, dependerá de los objetivos pretendidos al iniciar el trabajo.

Históricamente podemos diferenciar tres líneas metodológicas en la investigación jurídica: la filosófica, que concede prioridad al Derecho Natural; la positivista o normativista, que identifica el Derecho con el

conjunto normativo establecido por el Estado a través de sus fuentes formales; y la histórico-sociológica-realista, que prima el estudio de la realidad social.

Dado que nuestro objetivo es determinar el grado de eficacia y eficiencia que ha alcanzado la respuesta del legislador comunitario a los problemas planteados por el consumidor transfronterizo intracomunitario, y en especial, en el entorno del comercio electrónico, debemos partir del método positivista, estudiando directamente las fuentes del derecho comunitario.

No obstante, si nos limitásemos al estudio de dichas fuentes, no podríamos conseguir la visión crítica que necesitamos para alcanzar los objetivos perseguidos, por lo que será necesario atender a la evolución legislativa, al desarrollo histórico de la normativa sobre protección del consumidor en la Unión Europea, analizando su evolución y comparando los textos vigentes con sus antecedentes.

Toda vez que la legislación comunitaria viene precedida del diseño y programación de las políticas comunitarias sobre consumo, será objeto de nuestra atención las medidas políticas adoptadas en el seno de las instituciones comunitarias, con especial atención a la “guardiana” de los Tratados y del derecho comunitario, esto es, a la Comisión Europea, sus informes, comunicaciones y recomendaciones. Estos documentos nos aportarán la visión sociológica y realista sobre la problemática estudiada y la adaptación de la legislación comunitaria a la resolución de dichos problemas.

El estudio de la doctrina será imprescindible para confrontar la normativa vigente con la realidad social y jurídica, y analizar diferentes versiones críticas, y en numerosas ocasiones contrapuestas, sobre la orientación del legislador comunitario en la materia objeto de estudio. Para ello recurriremos a numerosas publicaciones, principalmente libros y revistas, físicos o digitales, que permitirán contrastar las ideas de los autores estudiados con las del autor del trabajo.

Asimismo, resulta imprescindible analizar la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que es el supremo órgano de interpretación del derecho comunitario, y, toda vez que los órganos judiciales nacionales son los encargados de aplicar dicha normativa, será importante saber cuáles son los criterios interpretativos fijados por el TJUE.

El desarrollo de las nuevas tecnologías está propiciando nuevos lenguajes por lo que hay que abandonar por insuficiente cualquier solución simplista del conocimiento y, por ende, del conocimiento del Derecho mercantil. De ahí que hayamos abordado esta tesis doctoral a través de una combinación de los métodos ya expuestos con el objetivo de obtener una profundización y explicación en el análisis del tema objeto de estudio con el fin de buscar su dimensión real y sus conexiones con los distintos factores sociales, económicos y políticos.

#### **4. Estructura**

Para una más fácil comprensión y lectura de este trabajo, en las siguientes líneas vamos a describir la estructura de esta Tesis, con la intención de ofrecer una perspectiva general de la misma.

Las primeras páginas se dedican a los agradecimientos, el índice, la lista de abreviaturas o siglas utilizadas, la justificación, objetivos, metodología y estructura.

En el primer epígrafe se encuentra la **Introducción**, en la que expondremos, en líneas generales, la materia de estudio y análisis, mostrando las líneas generales del trabajo.

El trabajo se encuentra dividido en dos partes: **Parte General y Parte Especial**. La Parte General, comprende dos capítulos, y está orientada al estudio de los medios de protección general de cualquier consumidor en el ámbito de la Unión Europea. La Parte Especial se compone de seis capítulos,

y está centrada en el estudio del consumidor transfronterizo intracomunitario y los medios de protección de sus derechos.

En el *Capítulo I “Concepto de Consumidor”* se muestra la noción de consumidor, estudiando la evolución de la delimitación de esta figura en la doctrina y en la legislación, y comparando y analizando las diferencias entre el concepto de consumidor en el derecho comunitario y en el derecho español.

En el *Capítulo II “La Protección del Consumidor en la Unión Europea”* analizamos y exponemos la evolución de la protección del consumidor en la Unión Europea desde los Tratados de Roma hasta la actualidad, haciendo una relación y estudio de los instrumentos jurídicos y políticos que consideramos que constituyen medios de protección del consumidor comunitario, analizando algunas sentencias seleccionadas, y que consideramos relevantes, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Finalizamos el capítulo con el estudio de las iniciativas del legislador comunitario orientadas a la armonización del derecho de consumo.

A lo largo del *Capítulo III “El consumidor transfronterizo intracomunitario”* nos adentramos en la materia especial del objeto del trabajo, estudiando lo que debe entenderse por consumo transfronterizo intracomunitario, y la regulación comunitaria al respecto.

En el *Capítulo IV “Medios de protección del consumidor transfronterizo intracomunitario en los procesos civiles y mercantiles transfronterizos”* analizaremos los cauces de acceso a la justicia del consumidor en sus operaciones transfronterizas dentro de la Unión Europea, las dificultades y problemas que tiene este tipo de consumidor para la defensa judicial de sus derechos, y estudiaremos las ventajas que representa la Red Judicial Europea, y dos vías de resolución judicial de conflictos de consumo como son las acciones de cesación y el proceso europeo de escasa cuantía.

Si en el capítulo IV analizamos la vía judicial, en el *Capítulo V “La tutela extrajudicial del consumidor transfronterizo intracomunitario”* estudiaremos la otra opción que tiene el consumidor para defender sus derechos: la vía extrajudicial, a través de un sistema alternativo de resolución de conflictos (ADR). A este fin analizaremos la legislación comunitaria sobre ADR y las redes europeas de solución de conflictos en vía extrajudicial, como son la Red CEC, la red SOLVIT o la red FIN-NET, y la importancia del formulario europeo de reclamación del consumidor en la defensa extrajudicial de los derechos del consumidor.

En el *Capítulo VI “Protección del consumidor en el comercio electrónico transfronterizo”*, analizaremos de forma sucinta el concepto de comercio electrónico, su naturaleza y tipología, para centrarnos, posteriormente, en los medios especiales de protección del consumidor en este tipo de comercio, cuando concurre un componente transfronterizo, incidiendo especialmente en las modalidades ODR de resolución alternativa de conflictos en línea.

Finalmente en el apartado *Bibliografía* se expondrán las fuentes consultadas para elaborar este trabajo.



# 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.

Fruto de esta concepción liberal del contrato, fue la redacción en España del artículo 1.255 del Código Civil español. En el Código Civil se recoge una noción del contrato acorde con las corrientes filosóficas y el pensamiento liberal propio de la época.

En el año 1901 se publicó la obra “*La déclaration de volonté*”, de SALEILLES, donde, tal y como recoge ORDUÑA en su obra “Contratación

y consumo”<sup>1</sup>, se ponía de manifiesto que la contratación en masa no partía de un consentimiento libre de los contratantes, puesto que en los que se comenzaron a denominar “contratos de adhesión”, el adherente se limitaba a expresar su voluntad de contratar, pero no podía introducir ningún cambio en las cláusulas contractuales. Aparecía así, el adherente, en una posición mucho más débil que el empresario, quien imponía claramente su voluntad sobre el primero, no existía un verdadero proceso de negociación (*convenium inaequalis*) quebrándose así la bondad de la idea del “principio de igualdad de partes” y el “principio de libertad de contratación”, de ahí la idea de que sea necesario compensar esta desigualdad con una protección especial de la parte contractualmente más débil, para burlar el efecto perverso que produce la aplicación absoluta del principio liberal de autonomía de la voluntad y libertad e igualdad total de las partes contratantes.<sup>2</sup>

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 jurídica<sup>3</sup>, que surge como consecuencia del espectacular desarrollo económico que se produce en la segunda mitad del siglo XX.

---

<sup>1</sup> ORDUÑA MORENO, E.J., (dir.). *Contratación y consumo*, Valencia, 1998, pp. 34 y ss.

<sup>2</sup> Véase CASCAJO CASTRO, J.L., “Consideraciones sobre la protección constitucional de los consumidores”, en *Estudios sobre el Derecho de consumo*, Iberduero, 2ª ed., Bilbao, 1994, pp. 38 ss.

<sup>3</sup> REYES LÓPEZ. M.J., *Derecho de consumo*. Valencia, 2000, pp. 45 y ss.

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”<sup>4</sup>, 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.<sup>5</sup>

Como señala DE LEÓN,<sup>6</sup> 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*”.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.*”

<sup>6</sup> DE LEÓN ARCE, A., *Derechos de los consumidores y usuarios (Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios)*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000, pp. 42 y ss.

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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

Corresponde también a los ideales democrático e igualitario, el reducir aquellos desequilibrios y desigualdades<sup>9</sup>, 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

---

<sup>7</sup> 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”.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

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 ALONSO<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 la historia del nacimiento del Derecho del Consumo, y del concepto de consumidor, es necesario recordar el Mensaje del Presidente de los Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, al Congreso, el 15 de marzo de 1962 (es célebre su expresión “*consumidores somos todos*”)<sup>12</sup> donde proclamó los que consideraba derechos esenciales de los consumidores:

---

<sup>10</sup> PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor y responsabilidad civil*. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 67-68.

<sup>11</sup> “*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*”.

<sup>12</sup> “*Los consumidores, todos nosotros por definición, representan el grupo económico más importante y se hallan interesados en casi todas las decisiones económicas, públicas y privadas. Sus gastos representan las dos terceras partes de los gastos económicos totales. Sin*

- derecho a la seguridad: derecho a ser protegido contra aquellos bienes y productos que puedan suponer un peligro para la salud o la vida
- derecho a ser informado: derecho a ser protegido contra la información fraudulenta, falsa o engañosa
- derecho a elegir: para estar seguro de tener acceso a una variedad de bienes y servicios con precios competitivos
- derecho a ser oído: para tener la seguridad de que las opiniones de los consumidores recibirán un tratamiento completo y considerado

Este discurso fue de gran importancia para que la comunidad internacional tomase conciencia de la situación de desprotección en que se encontraban sumidos los consumidores frente a las grandes empresas, y de la necesidad de introducir reformas en los ordenamientos jurídicos que contemplen medidas de protección del grupo de consumidores, que, a partir de entonces, sí que puede decirse que son considerados como una nueva categoría jurídica, sujetos de derechos específicos. Aunque muchos analistas políticos tachan el discurso de “oportunismo político”, lo cierto es que sus efectos produjeron tan fuerte impacto social que marcaron su línea de actuación política y la de sus sucesores.<sup>13</sup>

A partir de este discurso, que tuvo gran calado no sólo en los congresistas estadounidenses, sino en toda la comunidad internacional, las fuerzas políticas y sociales de todos los países desarrollados; a partir de ese momento, comienzan a cobrar mayor fuerza las organizaciones de consumidores, y la protección de los consumidores, se comienza a incluir en las acciones políticas de los países más desarrollados.

En el ámbito europeo, en los Tratados constitutivos no se hacía referencia directa a los derechos del consumidor, si bien, en el Tratado de

---

*embargo, constituye el único grupo que no está organizado realmente y cuya opinión casi nunca es tenida en cuenta.”*

<sup>13</sup> Véase DE ARCE, *op. cit.*, pp. 42 y ss.

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.<sup>14</sup> A partir de esa 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,<sup>15</sup> que es una Directiva, en gran parte de armonización máxima<sup>16</sup>, 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 comunitaria 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,

---

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011.

<sup>16</sup> Lo que implica que los Estados miembros de la UE, no tiene posibilidad de mejorar el nivel de protección contenida en la norma.

derivarán en actos normativos siguiendo el tenor de aquellas Recomendaciones o Decisiones.

Contemplaba el Tratado de Roma las libertades de circulación de personas, bienes y servicios, que constituyen la esencia del mercado interior, lo que ha supuesto un incremento de las operaciones de consumo entre consumidores y proveedores de distintos Estados miembros de la Unión Europea. Estas relaciones de consumo transfronterizas se han potenciado aún más con la introducción del Euro en enero del año 2002, como moneda única, y con el incesante desarrollo de las nuevas tecnologías y el comercio electrónico.

El incremento de estas relaciones de consumo, conlleva, a su vez, el incremento de los litigios transfronterizos, tal y como se pone de manifiesto el Libro verde de la Comisión, sobre *“Asistencia jurídica en litigios civiles: problemas para el litigante transfronterizo”*.<sup>17</sup>

Como se dispone en el apartado 2, del artículo 26, del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea, en su versión consolidada de 26 de octubre de 2012<sup>18</sup>, arreglo al artículo 26, apartado 2, del TFUE, el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de mercancías y servicios. Para que los consumidores tengan confianza en la dimensión digital del mercado interior y se beneficien de ella es necesario que tengan acceso a formas sencillas, eficientes, rápidas y asequibles de resolver los litigios derivados de la compraventa de mercancías o de la prestación de servicios en línea. Ello reviste especial importancia cuando los consumidores realizan compras transfronterizas.

---

<sup>17</sup> *“Una de las consecuencias colaterales del disfrute cada vez mayor de los derechos de libre circulación de personas, bienes y servicios contemplados en el Tratado de Roma, es el aumento del número potencial de conflictos transfronterizos, al incrementarse las operaciones de consumo entre consumidores y proveedores de diferentes Estados miembros.”*

<sup>18</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.



Y en atención a la creciente importancia del comercio en línea y, en particular, del comercio transfronterizo como pilar de la actividad económica de la Unión, es imprescindible ofrecer al consumidor una protección eficaz y eficiente que permita que no quiebre la confianza del consumidor en el mercado, lo que conllevaría, ineludiblemente, al fracaso del mercado interior.

Como se señala en la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles<sup>19</sup> (que fue incorporada al Derecho español por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles),<sup>20</sup> el objetivo de asegurar un mejor acceso a la justicia, como parte de la política de la Unión Europea encaminada a establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia, debe abarcar el acceso a métodos tanto judiciales como extrajudiciales de resolución de litigios.

---

<sup>19</sup> DOUE L 136, de 24 de mayo de 2008, pp. 3-8.

<sup>20</sup> BOE» núm. 162, de 7 de julio de 2012, páginas 49224 a 49242. Se señala, en su Exposición de Motivos: “Asimismo, esta Ley incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Sin embargo, su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, en línea con la previsión de la disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación. La Directiva 2008/52/CE se limita a establecer unas normas mínimas para fomentar la mediación en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles. Por su lado, la regulación de esta norma conforma un régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en España y pretenda tener un efecto jurídico vinculante, si bien circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles y dentro de un modelo que ha tenido en cuenta las previsiones de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Conciliación Comercial Internacional de 24 de junio de 2002. Precisamente, el transcurso del plazo de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2008/52/CE, que finalizó el 21 de mayo de 2011, justificó el recurso al real decreto-ley, como norma adecuada para efectuar esa necesaria adaptación de nuestro Derecho, con lo que se puso fin al retraso en el cumplimiento de esta obligación, con las consecuencias negativas que comporta para los ciudadanos y para el Estado por el riesgo de ser sancionado por las instituciones de la Unión Europea.”

Por ello, a lo largo del presente trabajo iremos analizando la normativa comunitaria sobre protección de los consumidores, desde el nacimiento de las Comunidades Europeas, hasta nuestros días, centrandó el estudio en los actos de consumo intracomunitarios, para finalizar analizando, en particular, la protección del consumidor transfronterizo, dentro del ámbito del comercio electrónico.

---

# **PARTE GENERAL**

---



# CAPÍTULO I

## CONCEPTO DE CONSUMIDOR

### 1. PLANTEAMIENTO

Resulta complicado dar un concepto preciso de lo que debemos entender por “consumidor”; sin embargo, consideramos que es conveniente analizar el concepto, y ver las distintas acepciones que puede recibir.

Una primera aproximación al concepto, podemos aportarla, desde el punto de vista económico, donde se considera “consumidor” a aquel *sujeto de mercado que adquiere bienes o usa servicios para destinarlos a su propio uso o satisfacer sus propias necesidades, personales o familiares, estando protegida legalmente contra situaciones que escapan a su condición de persona media, razonablemente informada sobre sus derechos, y capaz de decidir en consciencia, sus actos de contratación para el consumo*<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Citamos las Sentencias del TJCE siguientes: Sentencia «GB-Inno-BM» de 7 de marzo de 1990, asunto C-362/88, RJTJ pp. I-667; «Pall» de 13 diciembre de 1990, asunto C-238/89, RJTJ pp. I-4827; «Yves Rocher» de 18 de mayo de 1993, asunto C-126/91, RJTJ pp. I-2361; «Clinique» de 2 de febrero de 1994, asunto C-315/92, RJTJ pp. I-317; «Langguth» de 29 de junio

Sin embargo, aunque partamos de esta idea, encontramos en la doctrina y en la normativa especial relativa al consumidor diferentes -y a veces contradictorias- acepciones del término consumidor. Según ADAM MUÑOZ,<sup>22</sup> en un sentido amplio, se puede considerar consumidor a todo ciudadano en cuanto aspire a tener una calidad de vida. Como consecuencia de este concepto amplio, la noción de consumidor no es única sino que, como indica BERCOVITZ,<sup>23</sup> el concepto de consumidor variará de una ley a otra y ello porque cada norma trata de proteger al consumidor en un ámbito concreto.

Por ello, veremos, a continuación, las diferentes acepciones que puede otorgarse al término, en la doctrina, y en los ordenamientos jurídicos español y comunitario, y cómo no es pacífica la doctrina en la determinación exacta de la noción de consumidor.

---

de 1995, asunto C-456/93, RJTJ pp. I-1737; y «Mars» de 6 de julio de 1995, asunto C-470/93, RJTJ pp. I-1923. Vale la pena destacar que, en este último fallo, el TJCE se refirió expresamente a los *consumidores razonablemente informados* que en ese caso debían saber que «no existe necesariamente un nexo entre el tamaño de las menciones publicitarias relativas a un aumento de la cantidad del producto y la importancia de dicho aumento» [véase el fundamento n.º 24 de la Sentencia «Mars»; así como:

WEATHERILL, «Recent Case Law Concerning the Free Movement of Goods: Mapping the Frontiers of Market Deregulation», *Common Market Law Review*, vol. 36, n.º 1, 1999, 57-58 (por lo que se refiere al concepto, del *consumidor informado*, véase: MORTELMANS y WATSON, obra citada en la nota 8, 40-44)]. Como *precedente*, cabe recordar, además, que, en otro fallo anterior a la Sentencia «Gut Springenheide», la Sentencia «Boscher » de 30 de abril de 1991 (asunto C-239/90, RJTJ pp. I-2023), el TJCE se refirió a que, a menudo, los sistemas de venta en pública subasta van dirigidos «... a compradores especialmente avezados...» (véase el fundamento jurídico n.º 20 de la Sentencia «Boscher»).

<sup>22</sup> ADAM MUÑOZ, M.D., "Los contratos a distancia celebrados por los consumidores en el Derecho internacional privado comunitario", *Estudios sobre Consumo*, núm. 52, 2000, pp. 25 y ss.

<sup>23</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., "La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil"; "Modalidades especiales de venta y protección de los consumidores"; "La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores"; "Ámbito de protección y derecho de los consumidores en el LGDCU", en *Estudios jurídicos sobre la protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 17 y ss.

## 2. CONCEPTO ABSTRACTO Y CONCEPTO CONCRETO

Partiendo del concepto que hemos expuesto anteriormente podemos, a su vez, dar un concepto abstracto y muy amplio, o uno concreto, mucho más restringido.

*a.- Concepto abstracto de consumidor:* la noción abstracta del consumidor es una acepción amplia que incluiría, en el concepto de consumidor, a todos los ciudadanos, en cuanto son sujetos que hay que proteger en su fin o anhelo de mejorar su calidad de vida, enlazando así con la idea fundamental contenida en el discurso del Presidente Kennedy, de 1962<sup>24</sup>. También se contiene esta noción abstracta de consumidor en la Resolución del Consejo de la CEE de 14 de abril de 1975.<sup>25</sup>

*b.- Concepto concreto de consumidor:* es necesario concretar la noción vaga y amplia, anterior, puesto que así lo exige la necesidad de determinar el ámbito objetivo de aplicación de las normas especiales de protección del consumidor. Y en el empeño de concretar el concepto de consumidor, debemos también distinguir dos tipos de nociones: una más amplia, que identifica al consumidor con el “*cliente de productos y/o servicios*” y por tanto, una de las partes en la relación de consumo, y otra más estricta, que se refiere al “*consumidor final*”, esto es, a la persona, física o jurídica, que haya adquirido un producto o servicio, o lo use, aun no habiéndolo adquirido personalmente, siempre que sea destinado a sus necesidades personales y familiares, y nunca a su negocio o empresa.

---

<sup>24</sup> “Consumers, by definition, include us all. They are the largest economy group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision”.

<sup>25</sup> En su artículo 3 se expresa: “*En lo sucesivo, el consumidor no es considerado ya solamente como un comprador o un usuario de bienes o servicios para un uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como consumidor*”.

*La Carta de Protección de los Consumidores del Consejo de Europa de 17 de mayo de 1973 recoge esta última acepción, al referirse al consumidor como “una persona física o jurídica a la que se proporcionan géneros y servicios para su uso privado”.*

Las dos nociones resultan de utilidad, toda vez que la noción abstracta sirve a los poderes públicos para diseñar los programas de protección de los consumidores, que se concretarán, a la hora de atribuir derechos individuales, mediante la noción concreta de consumidor, en cada relación de consumo.<sup>26</sup>

Como señala VEGA VEGA,<sup>27</sup> deben distinguirse otras dos acepciones: una más amplia, que identifica al consumidor con el “cliente de productos y/o servicios”, y, por tanto una de las partes de la relación de consumo; y otra más estricta, que se refiere al “consumidor final”, esto es, a la persona (física o jurídica), que haya adquirido un producto o servicio o lo use, aunque no lo hubiere adquirido personalmente, siempre que sea destinado a satisfacer sus necesidades personales o familiares, y no a su negocio o empresa<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> BOTANA GARCÍA, G., *op. cit.*, pp. 43 y ss.: “*Todos somos consumidores en potencia al vivir inmersos en una sociedad de consumo, en cuanto realicemos determinados actos sin haber dejado de estar en el ámbito de la noción abstracta de consumidor-ciudadano pasaremos al ámbito de la noción concreta. El entrar en una noción concreta va a permitir al consumidor reclamar la protección de que es objeto por el hecho de reunir los requisitos que le son exigidos por la Ley.*”

<sup>27</sup> VEGA VEGA, J.A., *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*, Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 95.

<sup>28</sup> La Carta de Protección de los Consumidores del Consejo de Europa de 1973 recoge esta última acepción, al referirse al consumidor como “una persona física o jurídica a la que se proporcionan géneros y servicios para su uso privado”.



### **3. CONSUMIDOR JURÍDICO Y CONSUMIDOR MATERIAL**

Además de la distinción entre la noción concreta y la noción abstracta de consumidor, la doctrina también distingue entre los conceptos de consumidor jurídico y consumidor material:

- A) *Consumidor jurídico*: sería aquel que contrata la adquisición del producto o servicio.
- B) *Consumidor material*: aquél que, sin haber realizado dicho contrato, puede utilizar el bien o servicio.

En ambos casos, el consumidor, ya sea consumidor material o jurídico, debe estar protegido y podrá ejercitar los derechos que le corresponden como consumidor; en ambos casos su protección se fundamentará en la realización del *acto de consumo*, entendido como acto jurídico que permite al consumidor entrar en posesión de un producto o disfrutar de un servicio, o como acto material consistente en utilizar al bien o servicio<sup>29</sup>.

### **4. CONCEPTO DE CONSUMIDOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO**

A pesar de la numerosa normativa comunitaria que se refiere al consumidor, sin embargo, no encontramos un concepto de “consumidor”

---

<sup>29</sup> El concepto de consumidor, en este sentido, aparece recogido en la “Consumer Protection Act”, de 1974: “*The word consumer is not confined to the ultimate buyer; it means anyone likely to be injured by the lack of reasonable care. Perhaps the best illustration is provided by Stennet v. Hancock and Peters, where part of the wheel of a lorry came off and struck a pedestrian on the pavement. She recovered damages from the second defendant who had negligently repaired the wheel shortly before the accident.*”

aplicable de forma generalizada y unánime. Como señala MÉNDEZ PINEDO<sup>30</sup>, la ausencia en el Derecho comunitario originario de una definición del concepto de consumidor influirá posteriormente en el propio desarrollo de la política comunitaria de protección de los consumidores.

Por ello, analizando el derecho originario y el derecho derivado, vamos a intentar analizar el concepto de consumidor en la normativa comunitaria, y ver las diferencias respecto a la legislación española.

No obstante habernos referido hasta el momento, tanto a la persona física como a la persona jurídica, ambas incluidas en el concepto de consumidor, la normativa comunitaria sólo reconoce como consumidores a los efectos de aplicar la normativa sobre protección de los consumidores, a las personas físicas, quedando fuera de su ámbito las personas jurídicas.

A estos efectos, en el intento de perfilar y definir el concepto de “consumidor”, BOURGOIGNIE<sup>31</sup> apunta hacia una concepción subjetiva, exigiendo la concurrencia de los siguientes requisitos:

a.- Adquisición, posesión o utilización de un bien o servicio. Esto es, la definición de consumidor debe comprender a todo usuario de un producto o servicio sin tener en consideración la naturaleza de la relación jurídica que haya operado la transferencia del bien o la prestación, ni la existencia de tal transacción. Así, por ejemplo, consumidor es aquel que “adquiere, posee o utiliza”; el usuario de un bien o servicio que ha adquirido es consumidor, pero también lo son el usuario de un bien o servicio no adquirido personalmente (miembro de la familia, amigo, personas cercanas, ...), el adquirente de un bien o servicio que no va a utilizarlo personalmente (compra con vistas a realizar un regalo), o la persona que entra en posesión de un bien o servicio fuera de todo lazo contractual, ya haga uso del mismo

---

<sup>30</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pp. 35 y ss.

<sup>31</sup> BOURGOIGNIE, T., *Elementos para una Teoría del Derecho de Consumo*, Ed. Consumo y Turismo, Vitoria, Gobierno Vasco, Departamento de Comercio, 1994, pp. 244 y ss.

o no, entrando así en el concepto o la idea del “destinatario final”. La noción de consumidor ha venido siendo interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en el sentido de la necesidad de proteger al contratante más débil en la relación de consumo y corregir el desequilibrio que existe entre las partes. El TJCE se refiere al «consumidor final privado» o a «quien satisface las propias necesidades de consumo privado que sería aquel que no busca reintroducir el bien en el mercado, excluyendo a los profesionales de la esfera subjetiva de protección de la normativa europea de protección del consumidor.

b.- Cese de toda actividad de producción, transformación o distribución con relación al mismo bien o de toda prestación relativa al mismo servicio en el ámbito comercial o profesional. Es necesario que el consumidor compre, entre en posesión o utilice el bien o servicio “con fines privados”. Algunos autores se pronuncian a favor de extender el concepto de consumidor a las pequeñas empresas, el pequeño comercio y las pequeñas explotaciones agrícolas cuando adquieren bienes o servicios necesarios para su actividad económica, en relación con las grandes empresas de producción y de distribución. Así, BOURGOIGNIE<sup>32</sup> considera que la situación del pequeño comerciante, inducido a realizar adquisiciones o a suscribir contratos de empresa por las necesidades de su actividad profesional, es parecida a la del consumidor que contrata con fines privados. Dicha situación forma parte, según la teoría económica, de la esfera del consumo: el profesional en cuestión constituye el último eslabón del ciclo de la vida económica del bien y del servicio y se encuentra, dada su falta de especialización y la ausencia de poder real de negociación derivada de la reducida dimensión de su empresa, en las mismas condiciones de desequilibrio y de sumisión en los modos de producción.

Hecha esta reflexión inicial, debemos decir que resulta difícil determinar qué se entiende por “consumidor” en el ámbito comunitario, máxime teniendo en cuenta que en los Tratados no se contiene la definición

---

<sup>32</sup> BOURGOIGNIE, T., *op. cit.*, pp. 244 y ss.

de este concepto<sup>33</sup>. Por ello, resulta interesante observar el concepto de “consumidor” en las Directivas y Reglamentos comunitarios:

\* El Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>34</sup> se refiere al concepto de consumidor (a los efectos de aplicación de dicho Convenio), en su artículo 13, como la persona que realiza un contrato para un uso que pudiera considerarse como ajeno a su actividad profesional<sup>35</sup>.

\* La Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985,<sup>36</sup> relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, introduce la figura del

---

<sup>33</sup> La primera referencia que se hace en el derecho originario comunitario a la protección de los consumidores, la encontramos en el artículo 153 del TUE. Aunque ya en el Acta Única Europea se había reconocido la necesidad de protección del consumidor, es en el Tratado de Maastricht en el que se trasfiere a la Unión Europea la competencia para legislar sobre derechos de los consumidores, estableciéndose una base jurídica que sirve de cobertura legal a las actuaciones futuras de la Unión Europea encaminadas a proteger los diversos intereses de los consumidores.

<sup>34</sup> DOUE L 177/6, de 4 de julio de 2008.

<sup>35</sup> Se establece en el artículo 13 del Convenio de Bruselas de 1968, que “*la presente sección determina su competencia , sin perjuicio de las disposiciones del artículo 4 y del número 5 del artículo 5;*

*1. cuando se trate de una venta a plazos de objetos mobiliarios corporales ;*

*2. cuando se trate de un préstamo a plazos o de otra operación de crédito ligadas a la financiación de una venta de tales objetos ;*

*3. para cualquier otro contrato que tenga por objeto un suministro de servicios o de objetos mobiliarios corporales si :*

*a) la conclusión del contrato ha sido precedida , en el Estado del domicilio del consumidor , de una propuesta especialmente hecha o de una publicidad y que*

*b) el consumidor haya realizado en este Estado los actos necesarios para la conclusión de este contrato.”*

<sup>36</sup> DO L 210, de 7 de agosto de 1985.

“perjudicado”<sup>37</sup>, junto a la acepción de “consumidor”, acogiendo el concepto material de consumidor al que nos referimos anteriormente.

\* En la 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,<sup>38</sup> se considera consumidor a *“toda persona física que, para las transacciones amparadas por la presente Directiva, actúe para un uso que pueda considerarse como ajeno a su actividad profesional”*.

\* En la Directiva 87/102/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,<sup>39</sup> se establece que, a los efectos de la presente Directiva se entenderá por consumidor a *“la persona física que, en las operaciones reguladas por la presente Directiva, actúa con fines que puedan considerarse al margen de su oficio o profesión”*.

\* La Directiva 87/357/CEE del Consejo de 25 de junio de 1987 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre los productos de apariencia engañosa que ponen en peligro la salud o la seguridad de los consumidores,<sup>40</sup> no define el concepto de consumidor, pero considera que se debe realizar una protección adecuada del consumidor, de conformidad con las Resoluciones del Consejo de 14 de abril de 1975 y de 19 de mayo de 1981 relativas respectivamente a un programa preliminar<sup>41</sup> y al segundo programa<sup>42</sup> de la Comunidad Económica Europea para una

---

<sup>37</sup> *“Considerando que en aquellos casos en que varias personas fueran responsables del mismo daño, la protección del consumidor exige que el perjudicado pueda reclamarle a cualquiera de ellas la reparación íntegra del daño causado.”*

<sup>38</sup> DO L 372 de 31 de diciembre de 1985.

<sup>39</sup> DO L 042, de 12 de febrero de 1987, pp. 48.

<sup>40</sup> DO L 192, de 11 de julio de 1987.

<sup>41</sup> DO no C 92 de 25. 4. 1975, pp. 1.

<sup>42</sup> DO no C 133 de 3. 6. 1981, pp. 1.

política de protección y de información de los consumidores y con la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986 sobre un nuevo impulso en materia de protección de los consumidores.

\* La Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva<sup>43</sup> identifica (dentro de su ámbito de aplicación), a los consumidores con los “telespectadores”<sup>44</sup>, y llamamos la atención sobre el artículo 2.bis, 4, donde al hablar sobre las medidas de protección de los consumidores, utiliza la siguiente expresión: “*protección de los consumidores, incluidos los inversores*”.<sup>45</sup>

\* En la Directiva 90/314/CEE, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados<sup>46</sup> define de forma amplia al consumidor al decir, en su artículo 2.4 como consumidor a la persona que compra o se compromete a comprar el viaje combinado (el contratante principal), la persona en nombre de la cual el contratante principal se compromete a comprar el viaje combinado (los demás

---

<sup>43</sup> DO n° L 298, de 17 de julio de 1986, página 4.

<sup>44</sup> “*Considerando que, para asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores como telespectadores, es básico que la publicidad televisiva se someta a un cierto número de normas mínimas y de criterios y que los Estados miembros tengan la facultad de fijar reglas más detalladas o más estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia*”.

<sup>45</sup> “*En lo que se refiere a los servicios de comunicación audiovisual a petición, los Estados miembros podrán tomar medidas que constituyan excepciones a lo dispuesto en el apartado 1 respecto de un determinado servicio si se cumplen las condiciones siguientes: a) las medidas deberán ser: i) necesarias por uno de los motivos siguientes:*

- *orden público, en particular la prevención, investigación, descubrimiento y procesamiento de delitos, incluidas la protección de menores y la lucha contra la instigación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad, así como las violaciones de la dignidad de personas individuales,*

- *protección de la salud pública,*

- *seguridad pública, incluidas la salvaguarda de la seguridad y la defensa nacionales,*

- *protección de los consumidores, incluidos los inversores.*”

<sup>46</sup> DO n.º L 158 de 23 de junio de 1990.

beneficiarios), o la persona a la cual el contratante principal u otro beneficiario cede el viaje combinado (cesionario). Se extiende, así, la protección de la norma a una serie de personas distintas al contratante del viaje del que se trate en cada caso, no limitándose a las personas físicas.

\* La Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado sobre propiedades de los productos alimenticios,<sup>47</sup> se refiere al consumidor como “consumidor final” de los productos alimenticios, en sus artículos 1<sup>48</sup> y 8.<sup>49</sup> Esta Directiva fue sustituida a partir del 13 de diciembre de 2014 por el Reglamento (UE) n° 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, que fusiona la presente Directiva con la Directiva 2000/13/CE relativa al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

\* La Directiva 92/59(CEE) del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos,<sup>50</sup> en su artículo 14 se refiere al “consumidor final” cuando dice: *“Las medidas que requieran la retirada de un producto incluirán disposiciones destinadas a incitar a los distribuidores, usuarios y consumidores finales a que contribuyan a su retirada.”*<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> DO n° L 276, de 6 de junio de 1990, páginas 40-44.

<sup>48</sup> “Artículo 1. 1. La presente Directiva se refiere al etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios listos para su entrega al consumidor final. También se aplicará a los productos alimenticios destinados al suministro a restaurantes, hospitales, comedores y otras colectividades similares, en lo sucesivo denominadas « colectividades »

<sup>49</sup> “Artículo 8. En lo que se refiere a los productos alimenticios que no se presenten preenvasados a la venta al consumidor final y a las colectividades o a los productos alimenticios envasados en los lugares de venta a solicitud del comprador o preenvasados con vistas a su venta inmediata, la extensión de la información que se contempla en el artículo 4, así como las modalidades de comunicación de dicha información, podrán establecerse mediante disposiciones nacionales hasta la eventual adopción de medidas comunitarias de conformidad con el procedimiento que se establece en el artículo 10.”

<sup>50</sup> DO n° L 228, de 11 de agosto de 1992, páginas 24 a 32.

<sup>51</sup> Se señala en sus considerandos la preocupación por un nivel suficiente de protección de los consumidores y que sea equiparable en cada Estado miembro, para no distorsionar la protección de los consumidores en el mercado europeo. (*“Considerando que es, por tanto, necesario establecer, en el ámbito comunitario, una prescripción general de seguridad para*

\* Similar acepción se contiene en la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores,<sup>52</sup> donde se da un concepto de consumidor, entendiendo por tal “*toda persona física que, en los contratos regulados por aquélla (la Directiva), actúe con un propósito ajeno a su actividad profesional*”. Se limita, por tanto, a las personas físicas, tal y como ha sido aclarado, posteriormente, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>53</sup>.

\* La Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1994,<sup>54</sup> relativa a la protección de los adquirentes en lo

---

*todos los productos que se pongan en el mercado, destinados a los consumidores o susceptibles de ser utilizados por éstos; que conviene, sin embargo, excluir determinados bienes de segunda mano Considerando que conviene completar la obligación de respetar el requisito general de seguridad con la obligación de los operadores económicos de proporcionar a los consumidores la información pertinente y adoptar las medidas apropiadas en función de las características de los productos, de manera que estén informados de los riesgos que tales productos podrían presentar.”)*

<sup>52</sup> DO L 095 de 21 de abril de 1993.

<sup>53</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de noviembre de 2001, dictada en el asunto C-541-542/99, seguido a instancias de Idealservice vs. OMAI, donde se expresa que “*el concepto de consumidor, tal como se halla definido en el artículo 2, letra b) de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se refiere exclusivamente a las personas físicas*”.

<sup>54</sup> En la Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la política comunitaria en el ámbito de la protección de los adquirentes de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (Diario Oficial C 271 E de 12.11.2003) se invitaba a la Comisión a modificar la Directiva sobre el derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido. El Parlamento constataba que la normativa vigente entonces, de carácter minimalista, había dado lugar a diferentes normativas en los Estados miembros y, por ello, a una protección desigual de los consumidores. Por ello, en materia de armonización, el Parlamento proponía que se prolongasen los plazos de desistimiento del consumidor, que el periodo de retractación fuese de veintiocho días naturales en vez de días hábiles y que se mencionase claramente el derecho de resolución en el reverso del contrato de adquisición. Entre otro tipo de recomendaciones, el Parlamento también pide, en esta Resolución, que este tipo de contrato se defina como un contrato de consumo, con el fin de que se le puedan aplicar las disposiciones generales europeas sobre el derecho de los consumidores.



relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido<sup>55</sup>, se refiere, en su artículo 2, al “adquirente”, como “*toda persona física a la que, actuando en los contratos comprendidos en el ámbito de la presente Directiva, con fines que se pueda considerar que no pertenecen al marco de su actividad profesional, se le transfiera el derecho objeto del contrato, o sea la destinataria de la creación del derecho objeto del contrato*”. Excluye, implícitamente, de su ámbito de aplicación, a las personas jurídicas.

\* En 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 distancia,<sup>56</sup> se da el siguiente concepto de consumidor: “*toda persona física que actúe con un propósito ajeno a su actividad profesional*”.<sup>57</sup>

\* En el Reglamento (CE) número 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente,<sup>58</sup> en su artículo 2 se refiere a las “*personas con derecho a indemnización*”, incluyendo al pasajero o cualquier persona con derecho a reclamar respecto de dicho pasajero, de conformidad con la normativa aplicable.

\* La Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores,<sup>59</sup> define al consumidor como “*cualquier persona física que*

---

<sup>55</sup> DO L 280, de 29 de octubre de 1994, páginas 83-87.

<sup>56</sup> DO L 144 de 4 de junio de 1997, pp. 19.

<sup>57</sup> Véase JUSTE MENCÍA, J., "Contratación a distancia y protección de los consumidores en el Derecho europeo (algunas consideraciones sobre la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997)", *La Ley*, 1997-6, D-339, pp. 1615 y ss.

<sup>58</sup> DO L 285, de 17 de octubre de 1997.

<sup>59</sup> DO L 080 de 18 de marzo de 1998, pp. 27.

*compre un producto con fines ajenos a su actividad comercial o profesional”.*

\* La Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1988,<sup>60</sup> relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores,<sup>61</sup> al configurar la legitimación activa para ejercer las acciones de cesación, se refiere, en su artículo 3, a las “*entidades habilitadas*”, que serán personas jurídicas, correctamente constituidas conforme a la normativa de cualquier Estado miembro, y que tengan como finalidad la protección de los intereses de los consumidores.<sup>62</sup>

\* En la 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,<sup>63</sup> se define al consumidor prácticamente de la misma forma que en la Directiva 97/7/CE, al decir que se entiende por consumidor “*toda persona física que, en los contratos a que se refiere la presente Directiva, actúa con fines que entran en el marco de su actividad profesional*”.

\* La Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000,<sup>64</sup> relativa a la aproximación de las

---

<sup>60</sup> Derogada por la Directiva 2009/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, DOUE L/110, de 1 de mayo de 2009.

<sup>61</sup> DO L 166 de 11 de junio de 1998, pp. 51-55.

<sup>62</sup> “*Se entenderá por «entidad habilitada» cualquier organismo u organización, correctamente constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro, que posea un interés legítimo en hacer que se respeten las disposiciones contempladas en el artículo 1, y en particular:*

*a) uno o más organismos públicos independientes específicamente encargados de la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, en los Estados miembros en los que existan tales organismos, y/o*

*b) las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional.”*

<sup>63</sup> DO L 171, de 7 de julio de 1999, página 12.

<sup>64</sup> DO L 109 de 6 de mayo de 2000, página 29.

legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, se refiere en sus artículos 1<sup>65</sup>, 5<sup>66</sup>, 13<sup>67</sup> y 14<sup>68</sup> al “*consumidor final*” de los productos alimenticios. No obstante, a veces utiliza el término “*comprador*”, como por ejemplo (entre otros), en el artículo 2<sup>69</sup>. Destaca la utilización del término “*comprador*” y “*consumidor final*” en el artículo 5.1.a.<sup>70</sup>, puesto que parece confundir ambos términos, a pesar de que, realmente, no han de coincidir ambas acepciones.

---

<sup>65</sup> “Artículo 1.1. La presente Directiva se refiere al etiquetado de los productos alimenticios destinados a ser entregados, sin ulterior transformación, al consumidor final así como a ciertos aspectos relativos a su presentación y a la publicidad que se hace de ellos.”

<sup>66</sup> Artículo 5.1. “a) A falta de disposiciones comunitarias, la denominación de venta será la denominación prevista por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que le sean aplicables en el Estado miembro en el que tenga lugar la venta al consumidor final o a las colectividades”.

<sup>67</sup> Artículo 13.1.b) “ No obstante lo dispuesto en la letra a) y sin perjuicio de las disposiciones comunitarias relativas a las cantidades nominales, cuando los productos alimenticios envasados:

- estén destinados al consumidor final, pero comercializados en una fase anterior a la venta al mismo y cuando esta fase no se trate de la venta a una colectividad.”

<sup>68</sup> Artículo 14. “Los Estados miembros establecerán las reglas detalladas según las cuales se mencionarán las indicaciones previstas en el artículo 3 y en el apartado 2 del artículo 4 en los productos alimenticios que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades o en los productos alimenticios envasados en los lugares de venta a petición del comprador o preenvasados para su venta inmediata.”

<sup>69</sup> Artículo 2 1.”El etiquetado y las modalidades según las cuales se realice no deberán:  
a) ser de tal naturaleza que induzcan a error al comprador ...”

<sup>70</sup> Artículo 5.1.a) “A falta de disposiciones comunitarias, la denominación de venta será la denominación prevista por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que le sean aplicables en el Estado miembro en el que tenga lugar la venta al consumidor final o a las colectividades.

En defecto de lo anterior, estará constituida por el nombre consagrado por el uso en el Estado miembro en el que se efectúe la venta al consumidor final o a las colectividades, o por una descripción del producto alimenticio y de su utilización, si fuera necesario, lo suficientemente precisa para permitir al comprador conocer su naturaleza real y distinguirlo de los productos con los que pudiera confundirse”

\* En la 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)<sup>71</sup> se entiende por “consumidor” a “cualquier persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión”.<sup>72</sup> No obstante, sí resulta interesante destacar que, al lado del consumidor, se contempla otra figura cuyos derechos e intereses también son objeto de protección, el “destinatario del servicio”, y aquí sí se incluye también a las personas jurídicas, al definir al destinatario del servicio como “cualquier persona física o jurídica que utilice un servicio de la sociedad de la información por motivos profesionales o de otro tipo y, especialmente para buscar información o para hacerla accesible”.

\* En la 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,<sup>73</sup> se define al usuario en su artículo 2.a) como “persona física que utiliza con fines privados o comerciales un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público, sin que necesariamente se haya abonado a dicho servicio”.

---

<sup>71</sup> DO L 178, de 17 de julio de 2000, página 1.

<sup>72</sup> Sobre este particular, véase MATEU DE ROS, R., “Principios de contratación electrónica en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico”, en *Derecho de Internet* (Coords.: R. Mateu de Ros y M. López-Monis), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 84.

<sup>73</sup> DO L 201, de 31 de julio de 2002. Esta Directiva, al decir del Considerando 2, pretende garantizar al respeto de los derechos fundamentales y observa los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular los derechos enunciados en los artículos 7 y 8 de dicha Carta, en cuanto los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público a través de Internet introducen nuevas posibilidades para los usuarios, pero también nuevos riesgos para sus datos personales y su intimidad.

\* El Reglamento número 178/2002, de 28 de enero de 2002,<sup>74</sup> relativo a los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria introduce por primera vez, dentro de la legislación comunitaria, a nivel reglamentario, en su artículo 3.8, el concepto de consumidor final, configurándolo como *el consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación*. Si bien, el concepto de “consumidor final” no puede entenderse generalizado para toda la legislación comunitaria, sino sólo para el ámbito de aplicación del Reglamento 178/2002, esto es, para el consumidor de alimentos. El concepto de consumidor final ya había sido recogido, anteriormente, en la Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de septiembre de 1990, relativa al etiquetado sobre propiedades de los productos alimenticios<sup>75</sup>, así como en la Directiva 92/59(CEE) del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos<sup>76</sup>, si bien, el rango normativo en que se introduce, ahora, el concepto de “consumidor final” es radicalmente distinto del anterior, al tener la forma de Reglamento, y por tanto ser de aplicación directa e inmediata en todos los Estados miembros, sin necesidad de trasposición al Derecho nacional de cada Estado miembro, como exigen las Directivas.

\* En la Directiva del Parlamento y del Consejo 2002/65/CE, 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,<sup>77</sup> define al

---

<sup>74</sup> DO L 31 de 1.2.2002.

<sup>75</sup> DO n° L 276, de 6 de junio de 1990, páginas 40-44.

<sup>76</sup> DO n° L 228, de 11 de agosto de 1992, páginas 24 a 32.

<sup>77</sup> DO L 271, de 9 de octubre de 2002. En su artículo 2 delimita lo que ha de entenderse por: a) contrato a distancia: “todo contrato relativo a servicios financieros celebrado entre un proveedor y un consumidor en el marco de un sistema de venta o prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor que, para este contrato, utilice exclusivamente una o varias técnicas de comunicación a distancia hasta la celebración del contrato, incluida la propia celebración del contrato; b) «servicio financiero»: todo servicio bancario, de crédito, de seguros, de jubilación personal, de inversión o de pago; c) «proveedor»: toda persona física o jurídica,

consumidor<sup>78</sup> como “*toda persona física que, en los contratos a distancia actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial o profesional*”. No obstante, la Directiva, en su Considerando 29, abre la puerta a la posibilidad de que los Estados miembros destinatarios puedan ampliar la protección a las personas jurídicas.<sup>79</sup>

\* La Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales define, en su artículo 2 (a), al consumidor como “*cualquier persona física que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión*”.<sup>80</sup> Como señala VEGA CLEMENTE,<sup>81</sup> esta

---

privada o pública, que, en el marco de sus actividades comerciales o profesionales, preste los servicios contractuales a que hacen referencia los contratos a distancia”.

<sup>78</sup> Artículo 2.

<sup>79</sup> Considerando 29: “*La presente Directiva no menoscaba el derecho de los Estados miembros a ampliar, con arreglo a la legislación comunitaria, la protección que en la misma se establece respecto a las organizaciones sin ánimo de lucro o de terceros que recurran a servicios financieros para establecerse como empresario*”.

<sup>80</sup> La Comisión puso de relieve la importancia del Considerando n.º 18, que se refiere precisamente al concepto de *consumidor de referencia*: “Es importante que todos los consumidores estén protegidos de las prácticas comerciales desleales; sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado necesario, al fallar sobre casos relacionados con la publicidad desde la entrada en vigor de la Directiva 84/450/CEE, estudiar los efectos de dichas prácticas en la figura teórica del consumidor típico. Atendiendo al principio de proporcionalidad, la presente Directiva, con objeto de permitir la aplicación efectiva de las disposiciones de protección que contiene, toma como referencia al *consumidor medio* (49), que, según la interpretación que ha hecho de este concepto el Tribunal de Justicia, está normalmente informado y es razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos, pero incluye además disposiciones encaminadas a impedir la explotación de consumidores cuyas características los hacen especialmente vulnerables a las prácticas comerciales desleales. Cuando una práctica comercial se dirija específicamente a un grupo concreto de consumidores, como los niños, es conveniente que el efecto de la práctica comercial se evalúe desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo. Por consiguiente, es adecuado incluir en la lista de prácticas que se consideran desleales en cualquier circunstancia una disposición por la cual, sin prohibir totalmente la publicidad dirigida a los niños, los proteja frente a exhortaciones directas a comprar. La referencia del *consumido medio* no es una referencia estadística. Los tribunales y autoridades nacionales deben aplicar su propio criterio, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar la reacción típica del *consumidor medio* en un caso concreto.»

Directiva 2005/29/CE será aplicable sólo en la medida en que no haya disposiciones específicas del Derecho comunitario que regulen aspectos<sup>82</sup> concretos de las prácticas comerciales desleales, como requisitos relativos a la información y normas sobre la manera en que ha de presentarse la información al consumidor, establece una protección para los consumidores allí donde no existe legislación sectorial específica en el ámbito comunitario y prohíbe a los comerciantes crear una falsa impresión sobre la naturaleza de los productos. Esto es especialmente importante en el caso de productos complejos que implican un elevado nivel de riesgo para los consumidores, como ciertos productos ligados a servicios financieros. La mentada Directiva complementa, pues, el acervo comunitario aplicable a las prácticas comerciales que perjudican a los intereses económicos de los consumidores. Como señala CANO GÁMIZ<sup>83</sup> este concepto reviste especial importancia, al haber sido las disposiciones de la Directiva concebidas desde el punto de vista del consumidor como destinatario y víctima de prácticas comerciales desleales<sup>84</sup>. A la hora de analizar, si una información es susceptible de inducir a error o de crear confusión, se tiende a tomar en consideración la expectativa que genera en un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz.<sup>85</sup> Ello hace necesario analizar elementos tales como los factores sociales, culturales o lingüísticos de la sociedad en la que se lleve a cabo la concreta práctica comercial desleal.<sup>86</sup> Y puede llegar a requerir que el Juez nacional, con arreglo al derecho interno recabe un informe pericial o un sondeo de opinión para determinar si el porcentaje de consumidores engañados por dicha indicación es suficientemente

---

<sup>81</sup> VEGA CLEMENTE, V., Comercio electrónico y protección de datos, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 25, 2013, pp. 205 a 243.

<sup>82</sup> Así se recoge en su Considerando (10).

<sup>83</sup> CANO GAMIZ, P.P., Las prácticas comerciales engañosas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en *Noticias Jurídicas*, de 20 de mayo de 2015 [fecha de consulta: 1 de julio de 2015], disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10125-las-practicas-comerciales-enganosas-a-la-luz-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea/>.

<sup>84</sup> Sentencia Ving Sverige, C-122/10, EU: C:2011:299, apartados 22 y 23.

<sup>85</sup> Sentencia Estée Lauder, C-220/98, EU: C:2000:8, apartado 27.

<sup>86</sup> *Ibidem*, apartado 19.

significativo para justificar su prohibición.<sup>87</sup> No obstante, tal y como señala el considerando 18 de la Directiva, ello no motiva que el consumidor medio sea una referencia estadística. En efecto, añade que el Juez nacional debe aplicar su propio criterio para determinar la reacción típica del consumidor medio en cada caso concreto. Además, cuando la práctica se dirija específicamente a un grupo concreto de consumidores, debe tomarse como medida la de un consumidor medio de dicho grupo.<sup>88</sup> Efectivamente, como apunta el considerando 19 de la Directiva, en ocasiones, puede que una práctica comercial únicamente distorsione el comportamiento económico de determinados consumidores, tales como personas de cierta edad, especialmente crédulas o que padezcan dolencias físicas o trastornos mentales. Igualmente sucede con personas de menos edad tales como niños y adolescentes que carecen de la suficiente falta de atención y reflexión debido a su inmadurez.<sup>89</sup> En dichos casos, a fin de evaluar la especial sensibilidad que puedan tener estos grupos sociales a la práctica comercial, debe tomarse como medida la de un consumidor medio de dicho grupo.

\* El 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»)<sup>90</sup> no define el concepto de consumidor, pero sí hace referencia a los intereses colectivos del consumidor,<sup>91</sup> y a las organizaciones de defensa de consumidores,<sup>92</sup> y los representantes de los consumidores,<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> Sentencia Gut Springenheide y Tusky, C-210/96, EU:C:1998:369, apartado 35.

<sup>88</sup> Sentencia Purely Creative y otros, C-428/11, EU:C:2012:651, apartado 53.

<sup>89</sup> Comisión Europea SEC (2009) 1666, op.cit., pp. 32.

<sup>90</sup> DO L 364 de 9.12.2004, pp. 1.

<sup>91</sup> *Artículo 3.k) «intereses colectivos de los consumidores»: los intereses de varios consumidores que hayan sido perjudicados o que probablemente vayan a ser perjudicados por una infracción»*

<sup>92</sup> *“Considerando 14. Las organizaciones de consumidores desempeñan un papel esencial en lo que se refiere a la información y educación del consumidor y en la protección de los intereses del consumidor, con inclusión de arreglo de diferencias, y debería animárseles a que*



como sujetos que se encuadran en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha norma.

\* En el 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,<sup>94</sup> no se da ninguna definición del concepto de consumidor, pero sí será de aplicación a los mismos, lo dispuesto sobre los procesos de escasa cuantía, siguiendo la invitación que hizo el Consejo Europeo a la Comisión,<sup>95</sup> al establecer unas normas comunes de procedimiento para la tramitación simplificada y acelerada de litigios transfronterizos relativos a demandas de escasa cuantía en materia de consumo o de índole mercantil.

\* La 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,<sup>96</sup> concede legitimación activa, para ejercitar las acciones de cesación a las “*entidades habilitadas*”, que pueden ser organismos públicos independientes u organizaciones, encargadas de la protección de los intereses de los consumidores.<sup>97</sup>

---

*cooperaran con las autoridades competentes para reforzar la aplicación del presente Reglamento”*

<sup>93</sup> “Artículo 17 Cooperación administrativa.

*1. En la medida necesaria para conseguir los objetivos del presente Reglamento, los Estados miembros se informarán mutuamente e informarán a la Comisión acerca de sus actividades de interés comunitario en ámbitos como:*

- a) información y asesoramiento del consumidor;*
- b) apoyo de las actividades de los representantes de los consumidores”.*

<sup>94</sup> DOU L199/1 de 31 de julio de 2007.

<sup>95</sup> El Consejo Europeo reunido en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>96</sup> DOUE L 110/30, de 1 de mayo de 2009.

<sup>97</sup> Artículo 3. “Entidades habilitadas para ejercitar una acción.

*A efectos de la presente Directiva, se entenderá por «entidad habilitada» cualquier organismo u organización, correctamente constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro, que posea un interés legítimo en hacer que se respeten las disposiciones contempladas en el artículo 1 y, en particular:*

\* La Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010<sup>98</sup> 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), se refiere al consumidor en su calidad de “*telespectador*”.<sup>99</sup>

\* El Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011,<sup>100</sup> sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1924/2006 y (CE) n° 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, se refiere a los consumidores como “*consumidores finales*”, e incluye en su ámbito los alimentos destinados a los consumidores finales, “*incluidos los entregados por las colectividades y los destinados al suministro de las colectividades.*” En cuanto a la definición de consumidor final” se remite, expresamente, a la recogida en el Reglamento (CE) núm. 178/2002.

---

a) *uno o más organismos públicos independientes específicamente encargados de la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, en los Estados miembros en los que existan tales organismos, o*

b) *las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional.*”

<sup>98</sup> DOUE L 95/1, de 15/4/2010.

<sup>99</sup> Considerando 83. “*Para asegurar de forma completa y adecuada la protección de los intereses de los consumidores como telespectadores, es básico que la publicidad televisiva se someta a un cierto número de normas mínimas y de criterios y que los Estados miembros tengan la facultad de fijar reglas más detalladas o más estrictas y, en determinados casos, condiciones diferentes para los organismos de radiodifusión televisiva que dependan de su competencia*”

<sup>100</sup> DOUE L 304/18, de 22/11/2011.

\* La 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,<sup>101</sup> define al consumidor, en su artículo 2.1, “a los efectos de la presente Directiva”, como *“toda persona física que, en contratos regulados por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresa, oficio o profesión”*. No obstante, como se señala en el Considerando 17, si el contrato se celebra con un objeto en parte relacionado y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona y el objeto comercial es tan limitado que no predomina en el contexto general del contrato, dicha persona deberá ser considerada como consumidor. Además, en la Directiva se contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan extender el ámbito de aplicación que se prevé en esta Directiva sólo para las personas físicas, a las personas jurídicas o físicas que no sean consumidores en el sentido de la propia Directiva, como organizaciones no gubernamentales, empresas de reciente creación o pequeñas y medianas empresas.<sup>102</sup> Como señala DOMÍNGUEZ PÉREZ<sup>103</sup>, *la Directiva resulta de aplicación en*

---

<sup>101</sup> DOUE L 304/75, de 22 de noviembre de 2011.

<sup>102</sup> Considerando 13. *“La aplicación de las disposiciones de esta Directiva a aspectos no incluidos en su ámbito de aplicación ha de seguir siendo competencia de los Estados miembros, con arreglo al Derecho de la Unión. De este modo, un Estado miembro podrá mantener o introducir normas de Derecho interno que correspondan a las disposiciones de la presente Directiva o a algunas de las disposiciones de la misma respecto de contratos que queden fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva. Por ejemplo, los Estados miembros podrán decidir extender la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva a las personas jurídicas o físicas que no sean «consumidores» en el sentido de la presente Directiva, como organizaciones no gubernamentales, empresas de reciente creación o pequeñas y medianas empresas. De modo similar, los Estados miembros podrán aplicar las disposiciones de la presente Directiva a los contratos distintos de los «contratos a distancia» en el sentido de la presente Directiva, por ejemplo porque no se han celebrado en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia. Además, los Estados miembros pueden también mantener o adoptar disposiciones nacionales sobre cuestiones que la presente Directiva no regule específicamente, tales como normas adicionales sobre contratos de venta, también en relación con la entrega de bienes o requisitos para el suministro de información durante la vigencia de un contrato”*.

<sup>103</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E.M., “Recientes planteamientos de tutela del consumidor mediante el ejercicio del derecho de desistimiento: la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de

*relación a todos los contratos celebrados con consumidores. Y es que expresamente el legislador comunitario ha señalado (art. 3.1) que la Directiva es aplicable en relación a contratos celebrados entre empresarios (persona física o jurídica) y consumidores (persona física y destinatario final) (art. 2.1.2 Directiva), siempre que no se trate de los contratos excluidos expresamente en el art. 3 de la Directiva (contratos de servicios sociales; asistencia sanitaria; actividades de juego por dinero; servicios financieros; de creación, adquisición o transferencia de bienes inmuebles de derechos sobre los mismos; construcción de edificios nuevos; viajes combinados, vacaciones y circuitos combinados; aprovechamiento por turno; suministro de productos alimenticios, bebidas u otros bienes de consumo corrientes en el hogar en determinadas condiciones; transporte de pasajeros; contratos celebrados mediante distribuidores automáticos o instalaciones comerciales automatizadas; contratos celebrados con operadores de telecomunicaciones a través de teléfonos públicos).” El TJUE se ha pronunciado en el sentido de entender que el sistema de protección que establece la Directiva se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, en lo referido tanto a la capacidad de negociación como al nivel de información.<sup>104</sup>*

\* En el 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,<sup>105</sup> no se define el concepto de consumidor, pero se le identifica como “la parte más débil” del contrato. Así, en el considerando 18 se dispone que *“En lo que atañe a los contratos de seguro, los contratos celebrados por los consumidores o los contratos de trabajo, debe protegerse a la parte más débil mediante normas de competencia más favorables a sus intereses de lo que disponen las normas*

---

2011 y su transposición al Derecho Español”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 265.

<sup>104</sup> Sentencia del TJUE (Sala Primera), de 14 de marzo de 2013, en el asunto Aziz vs. Catalunyacaixa.

<sup>105</sup> DOUE L 351/1, de 20/12/2012.

*generales*”<sup>106</sup>. Esta previsión se traduce en una norma de determinación del foro, claramente beneficiosa para el consumidor, como es el artículo 18, que dispone que la acción entablada por un consumidor contra la otra parte contratante podrá interponerse ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que esté domiciliada dicha parte o, con independencia del domicilio de la otra parte, ante el órgano jurisdiccional de lugar en el que esté domiciliado el consumidor. De esta forma se atribuye al consumidor la facultad de optar entre el foro del domicilio del empresario, o el foro del domicilio del propio consumidor (normalmente, por lógica, elegirá éste, en los asuntos transfronterizos, ahorrándose los costes que le supondrían, principalmente, las traducciones y los desplazamientos).

\* La Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013,<sup>107</sup> 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, define al consumidor en su artículo 4.1.a) como *“toda persona física que actúe con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión.”* En su Considerando 18, señala que la definición de «consumidor» debe incluir a las personas físicas que actúan con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión. No obstante, si el contrato se celebra con un propósito en parte relacionado y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona (contratos de doble finalidad) y el propósito comercial es tan limitado que no predomina en el contexto general del suministro, dicha persona debe ser considerada un consumidor.

\* En el Reglamento (UE) número 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios

---

<sup>106</sup> En el Considerando 19 se prevé que *“Debe respetarse la autonomía de las partes de un contrato, excepto en los contratos de seguro, los contratos celebrados por los consumidores o los de trabajo, en los que solo se concede una autonomía limitada para elegir el órgano jurisdiccional competente, sin perjuicio de los criterios de competencia exclusiva establecidos en el presente Reglamento.”*

<sup>107</sup> DOUE L 165/63, de 18/6/2013.

en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 y la Directiva 2009/22/CE,<sup>108</sup> se define, en su artículo, al consumidor por remisión a la definición contenida en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2013/11/UE, esto es, como persona física que actúa con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión, y puede ser una de las partes “reclamantes” o “reclamadas” de conformidad con los apartados j)<sup>109</sup> y k)<sup>110</sup> del artículo 3.1 del citado Reglamento. En el considerando 13 viene a aclarar el ámbito de aplicación de dicha norma en los supuestos de contratos de doble finalidad, esto es, cuando el acto de consumo se celebra con un propósito en parte relacionado, y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona que adquiere el producto o servicio; en esos casos habrá que tener en cuenta el alcance del propósito comercial, y si éste es tan limitado que no predomina en el contexto general del suministro, dicha persona también debe ser considerada como consumidor, a los efectos de este Reglamento.

\* En la 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 de pago básicas<sup>111</sup>) se define al «consumidor» como toda persona física que actúe con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> DOUE L 165/1, de 18/6/2013.

<sup>109</sup> Artículo 3.1.j) «parte reclamante»: consumidor o comerciante que haya presentado una reclamación a través de la plataforma de resolución de litigios en línea.”

<sup>110</sup> Artículos 3.1.k) «parte reclamada»: consumidor o comerciante contra quien se haya presentado una reclamación a través de la plataforma de resolución de litigios en línea.

<sup>111</sup> DOUE L 257/214 de 28 de agosto de 2014.

<sup>112</sup> Artículo 2.2. “A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: «residente legal en la Unión»: persona física que tiene derecho a residir en un Estado miembro en virtud de disposiciones legales de la Unión o de leyes nacionales, incluidos los consumidores que no tengan una dirección estable y las personas que han solicitado asilo acogiéndose a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y su Protocolo de 31 de enero de 1967 y otros tratados internacionales pertinentes.”

De todo lo anterior se infiere que, en las Directivas y Reglamentos comunitarios, se mantienen, claramente, dos ideas, que caracterizan al consumidor:

1º) Que sea persona física; se aparta así del concepto de consumidor que se recoge en el seno del Consejo de Europa, en la Resolución 143, adoptada el 17 de mayo de 1973, conteniendo una “Carta de Protección del consumidor”, donde se define al consumidor como “*una persona física o jurídica a la que se venden bienes o se proporcionan servicios para un uso privado*”. Sin embargo, gran parte de la doctrina considera que deben incluirse en el concepto de “consumidor” a ciertas personas jurídicas -así por ejemplo, asociaciones no lucrativas, sociedades, agrupaciones, etc.-, debiendo centrarse la distinción entre personas jurídicas que sí pueden ser considerados consumidores y que no, en la existencia o no de una situación de desequilibrio<sup>113</sup>, que justifica la protección especial del consumidor como categoría jurídica específica, el desequilibrio en el poder de negociación de cada una de las partes del acto de consumo.

Como señala CASSANO<sup>114</sup> el criterio del legislador comunitario ha ido definiéndose y apartándose del concepto recogido en la Carta Europea

---

<sup>113</sup> Sobre este particular, BOURGOIGNIE, *op. cit.*, pp. 101 y ss., manifiesta que esta disparidad de poder entre los “interlocutores” del juego económico, se mantiene, principalmente, debido a los siguientes factores:

- a. Aislamiento en el que actúa el consumidor frente a un interlocutor que, a menudo, pertenece a una entidad económica más amplia o puede recurrir a una agrupación que le ayudará.
- b. La normalización de las relaciones de consumo en una sociedad de consumo en masa y la estandarización de los contratos derivada de este hecho.
- c. La distancia que, generalmente, separa al consumidor de la persona que dispone de la autoridad efectiva sobre los términos de la relación, acentuada por la multiplicidad de intermediarios y por la impersonalidad de determinadas formas de distribución novedosas.
- d. La falta de información del consumidor.
- e. La desigualdad de opciones entre las dos partes, para acceder a las formas de resolución de litigios establecidos por el sistema social, y especialmente, por el orden judicial.

<sup>114</sup> CASSANO, G., *Commercio Elettronico e tutela del consumatore*, Ed. Giuffrè, Milano, 2003, pp. 65 y ss.

de Protección del consumidor, para centrarse en la persona física, dejando a un lado la persona jurídica.<sup>115</sup>

Cabe destacar que, si no de forma general, sí de forma específica, en alguna norma comunitaria concreto, y dentro de su estricto ámbito de aplicación, se incluyen en las disposiciones de protección de los consumidores no sólo a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas. Así es el caso del Reglamento (UE) núm. 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011,<sup>116</sup> sobre la información alimentaria facilitada al consumidor que incluye en su ámbito los alimentos destinados a los consumidores finales, *“incluidos los entregados por las colectividades y los destinados al suministro de las colectividades.”*

Por otro lado, la 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,<sup>117</sup> en su Considerando 13 contempla la posibilidad de que los Estados miembros extiendan el ámbito de aplicación de lo dispuesto en la citada Directiva a las personas jurídicas o físicas que no sean «consumidores» en el sentido de la

---

<sup>115</sup> “Non è un caso che nella Carta Europea per la protezione dei consumatori approvata dall’assemblea consultiva del Consiglio d’Europa con la Risoluzione 543/1973, il legislatore definiva il consumatore come “ogni persona ... alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato” e che oggi –a quasi trent’anni di distanza- come se le dinamiche di mercato e con esse i rapporti tra acquirenti e fornitori fossero rimasti immutati nel recente D. Lgs 2 febbraio 2002, n. 24 con il quale è stata recepita nel nostro Paese la Direttiva UE 1999/44 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, su continua a definiré il consumatore come “qualsiasi persona fisica che ... agisce per scopi estranei all’attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta”. Analoghe, quando non identiche sono le definizioni che si rinvengono nella straordinariamente vasta produzione normativa –di livello europeo e nazionale- dagli anni `80 ad oggi.”

<sup>116</sup> DOUE L 304/18, de 22/11/2011.

<sup>117</sup> DOUE L 304/75, de 22 de noviembre de 2011.



presente Directiva, como organizaciones no gubernamentales, empresas de reciente creación o pequeñas y medianas empresas.

Como observamos, más que dar un concepto general y universal de “consumidor” para todo el derecho comunitario, el legislador europeo delimita la acepción del término consumidor para el ámbito de aplicación de cada una de las normas (Directivas o Reglamentos).<sup>118</sup>

2º) Que actúe en el ámbito de su vida particular; se excluye, por tanto, del concepto, aquel destinatario de un bien o servicio que lo utilice en el ámbito de su vida profesional, o su negocio. Para aplicar la normativa especial de protección del consumidor es necesario que el bien o servicio esté destinado al “*uso privado*”, tal y como se contiene en la definición del consumidor que se contienen en el Programa Preliminar sobre política de protección e información de los consumidores, de la Comunidad Europea, de 14 de abril de 1975, donde se define al consumidor como “*un comprador y usuario de bienes y servicios para un uso personal, familiar o colectivo*” Este “uso privado” no debe entenderse exclusivamente como uso personal del adquirente, sino que también pueden haber sido adquiridos los objetos de consumo para otra persona, o para algún grupo, familiar o social. Así, el

---

<sup>118</sup> Señala CASSANO, *op.cit.*, pp. 89: “*Dalla reductio ad unitatem delle direttive fin qui ripercorse si staglia una figura unitaria di consumatore, ricostruibile attraverso il mosaico delle definizioni settoriale fornite dal legislatore europeo. L’enucleazione dei cromosomi della figura general di consumatore può quindi essere riaggiunta mercé un’operazione di trasversalismo interpretativo. In realtà, posto che il cuore della nozione investe il binomio consumatore-imprenditore, è in funzione di tale binomio che la figura di consumatore assuge alla dignità di soggetto da tutelare ed è pertanto in tale binomio che la sua figura prende vita e si delinea chiaramente. Al di là una vera e propria operazione trasversale che racchiuda i vari aspetti della figura messi a fuoco dalle singole direttive è comunque già possibile per l’interprete quantomeno fissare gli elementi base sui quali si incentra la stessa: la natura soggettiva di persona fisica e la valenza oggettiva dell’attività svolta, estranea al perseguimento di scopi di tipo professionale o imprenditoriale e diretta al soddisfacimento di esigenze personali, proprie e della propria famiglia. ... Ciò che in definitiva si coglie dall’esame complessivo degli interventi comunitari è l’edificazione di una vera e propria politica comunitaria di protezione dei consumatori. Nonostante il respiro settoriale delle pletore di direttive succedutesi negli ultimi anni si può cogliere, una finalità che le accomuna: l’omogeneizzazione dei mezzi di tutela riconosciuti e del grado di protezione assicurato della singole legislazioni nazionali.*”

artículo 3.8 del Reglamento número 178/2002, de 28 de enero de 2002,<sup>119</sup> relativo a los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria se refiere al consumidor final como *el consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación.*

A estos efectos debemos destacar lo dispuesto en, la 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,<sup>120</sup> puesto que a pesar de que en su artículo 2.1 (“*a los efectos de la presente Directiva*”) define al consumidor como “*toda persona física que, en contratos regulados por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresa, oficio o profesión*”, no obstante, como se desprende del Considerando 17, se podrá considerar consumidor a tales efectos a la persona que celebra un contrato relativo a un objeto en parte relacionado y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona y el objeto comercial es tan limitado que no predomina en el contexto general del contrato.

La misma tendencia extensiva hallamos en la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013,<sup>121</sup> 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, que establece en su Considerando 18 que la definición de «consumidor» debe incluir a las personas físicas que actúan con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión. No obstante, si el contrato se celebra con un propósito en parte relacionado y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona (contratos de doble

---

<sup>119</sup> DO L 31 de 1.2.2002.

<sup>120</sup> DOUE L 304/75, de 22 de noviembre de 2011.

<sup>121</sup> DOUE L 165/63, de 18/6/2013.

finalidad) y el propósito comercial es tan limitado que no predomina en el contexto general del suministro, dicha persona debe ser considerada un consumidor.

En el mismo sentido, en el 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) número 2007/2004 y la Directiva 2009/22/CE,<sup>122</sup> en el considerando 13 viene a aclarar el ámbito de aplicación de dicha norma en los supuestos de contratos de doble finalidad, esto es, cuando el acto de consumo se celebra con un propósito en parte relacionado, y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona que adquiere el producto o servicio; en esos casos habrá que tener en cuenta el alcance del propósito comercial, y si éste es tan limitado que no predomina en el contexto general del suministro, dicha persona también debe ser considerada como consumidor, a los efectos de este Reglamento.

Como señala FERNÁNDEZ MASÍA<sup>123</sup> esto permite incluir dentro de esta definición al consumidor «ahorrador o inversor», que contrata algún tipo de servicio financiero con el fin de obtener de su dinero una rentabilidad, ya sea mediante un depósito bancario con la obligación de devolución del principal una vez vencido el plazo pactado ya sea mediante un valor negociable con la posibilidad de venderlo en un futuro a un precio superior al que lo adquirió. Lo verdaderamente importante en este caso como en los demás, es que tales actividades no se hagan de forma profesional.

La Jurisprudencia comunitaria había venido interpretando de manera restrictiva el concepto de consumidor; como señala CÁMARA

---

<sup>122</sup> DOUE L 165/1, de 18/6/2013.

<sup>123</sup> FERNÁNDEZ MASÍA, E., “Contratos de consumo y competencia judicial internacional en el Reglamento Comunitario 44/2001”, en *Estudios sobre consumo*, núm. 63, 2002, pp. 9-24.

LAPUENTE<sup>124</sup> el concepto existente el Derecho material comunitario ha sido interpretado por la jurisprudencia comunitaria de forma restrictiva y haciendo coincidir el parámetro legal negativo (actuar al margen de actividades empresariales) con una explicación en clave positiva de en qué consiste esa actuación: según la STJCE 14 marzo 1991 (asunto *di Pinto*),<sup>125</sup> recaída en torno a la noción de consumidor en la Directiva 85/577 sobre contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil, en la que un empresario celebró un contrato de publicidad sobre su fondo de comercio a raíz de una visita a su domicilio, señaló que tales contratos con otros empresarios «constituyen actos de gestión realizados para satisfacer necesidades que no son *las necesidades familiares o personales* del comerciante», por lo que dicho comerciante no merece la calificación de consumidor. Interpretando la misma Directiva, la STJCE 17 marzo 1998 (asunto *Dietzinger*, sobre un contrato de fianza concluido por un particular para garantizar la devolución de un préstamo para consumo empresarial ajeno)<sup>126</sup> señaló que aquélla «no limita su ámbito de aplicación en función de la naturaleza de los bienes o servicios objeto del contrato, *siempre que tales bienes o servicios estén destinados al consumo privado*».

De la misma forma se pronuncia el TJCE al interpretar los arts. 13 y 14 del Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial (actual art. 15 del Reglamento (UE 44/2001), el cual, como se vio, contiene, en el plano del Derecho procesal comunitario, una definición de consumidor similar a la de las Directivas examinadas; amén de subrayar que el concepto del Convenio «debe interpretarse de forma autónoma», desligada del Derecho interno de los Estados contratantes (SSTJCE 21 junio 1978, 19 enero 1993, 3 julio 1997, 27 abril 1999, 11 julio 2002, 20 enero 2005 –asunto *Gruber*–,

---

<sup>124</sup> CÁMARA LAPUENTE, S., “*El Concepto legal de consumidor en el derecho privado europeo y en el derecho español: aspectos controvertidos o no resueltos*”. En Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2011), Vol. 3, Nº 1, pp. 84-117.

<sup>125</sup> STJCE (Sala 1ª) 14 marzo 1991, (proceso penal) caso *Patrice di Pinto*.

<sup>126</sup> STJCE (Sala 5ª) 17 marzo 1998, asunto C-45/96, caso *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG c. Edgar Dietzinger*.

20 enero 2005 –asunto *Engler*–),<sup>127</sup> el TJCE ha señalado que esas disposiciones «sólo se refieren al *consumidor final privado* que no participe en actividades comerciales o profesionales» (STJCE 21 junio 1978, asunto *Bertrand*, § 21; STJCE 19 enero 1993, asunto *Shearson Lehman Hutton Inc.*, § 13 y 22; STJCE 11 julio 2002, asunto *Gabriel*, § 39; STJCE 20 enero 2005, asunto *Gruber*, § 35; STJCE 20 enero 2005, asunto *Engler*, § 34)<sup>128</sup>, «sólo engloban los contratos celebrados *para satisfacer las propias necesidades de consumo privado de un individuo*» y el concepto de consumidor «debe interpretarse de forma restrictiva» (STJCE 3 julio 1997, asunto *Benincasa*, §§ 16-17)<sup>129</sup>, «pues cuando una persona celebra un contrato para usos relacionados con su actividad profesional debe considerarse que aquélla se encuentra en igualdad de condiciones con su cocontratante» (STJCE 20 enero 2005, asunto *Gruber*, § 40).

Ejemplo de este carácter restrictivo en la interpretación de la noción de consumidor lo tenemos en la STJCE (Sala Sexta)<sup>130</sup> dictada en el caso *Benincasa*, de fecha 3 de julio de 1997, en el asunto seguido a instancia de Francesco Benincasa contra *Dentalkit Srl.*, donde, el Tribunal falla, al interpretar el párrafo primero del artículo 13 y el párrafo primero del artículo 14 del Convenio de 27 septiembre 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, modificado por el Convenio de 9 octubre 1978 relativo a la adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que deben interpretarse en el sentido de que el demandante que ha celebrado un contrato para el ejercicio de una actividad profesional no actual, sino futura, no puede considerarse consumidor.

---

<sup>127</sup> STJCE (Sala 2ª) 20 enero 2005, asunto C-27/02, caso *Petra Engler c. Janus Versand GmbH*.

<sup>128</sup> Respectivamente, STJCE 21 junio 1978, asunto C-150/77, caso *Bertrand c. Ott*; STJCE (Pleno) 19 enero 1993, caso *Shearson Lehman Hutton Inc c. TVB*; STJCE (Sala 6ª) 11 julio 2002, asunto C-96/00, caso *Rudolf Gabriel*, STJCE (Sala 2ª) 20 enero 2005, asunto C-464/01, caso *Johan Gruber c. Bay Wa AG*.

<sup>129</sup> STJCE (Sala 6ª) 3 junio 1997, asunto C-269/95, caso *Francesco Benincasa c. Dentalkit*.

<sup>130</sup> TJCE\1997\142.

En la STJCE de 19 de enero de 1993, sentencia *Shearson*, dictada en el asunto C-89/91<sup>131</sup>) *Shearson vs. Lehman Hutton*, el TJCE señalaba que el «régimen particular establecido por los artículos 13 y siguientes del Convenio está inspirado por el interés en proteger al consumidor como parte del contrato considerada como económicamente más débil y jurídicamente menos experimentada que su cocontratante, y que, por consiguiente, esta parte no debe verse forzada a desistir de hacer valer sus derechos judicialmente por estar obligada a ejercitar su acción ante los Tribunales del Estado en el que su cocontratante tiene su domicilio», pero esa regulación protectora sólo entra en juego ante «el consumidor final privado que no participa en actividades comerciales o profesionales». Es necesario, por lo tanto, que el demandante o demandado en un procedimiento sea el propio consumidor de manera personal, excluyéndose de la condición de consumidor a aquella persona que realiza un contrato cuyo objeto es una actividad profesional, aunque ésta se prevea para un momento posterior.

Sin embargo, esta interpretación tan restrictiva ha ido evolucionando hacia interpretaciones más extensivas, e incluso en la reciente STJUE de 15 de Enero de 2015 (asunto c-537/13 *Siba/Devenas*),<sup>132</sup> que aborda la cuestión judicial planteada por un Tribunal de Lituania ante la demanda de cobro por un abogado de los honorarios a su cliente, que se oponía porque los contratos celebrados de asistencia jurídica no determinaban con precisión los servicios jurídicos ni el coste de las prestaciones correspondientes, el Tribunal de Justicia considera que los contratos celebrados por abogado con persona física que actúa para fines privados están dentro del ámbito protector de la Directiva 93/13, ya que el abogado tiene la consideración de “profesional”. En esta sentencia, el TJUE, tras constatar la existencia de una “asimetría informativa” entre abogado y cliente por lo especializado de los conocimientos, y afirmar que se vaciaría la tutela del consumidor como parte débil de estos contratos de servicios jurídicos si no se le aplicase la Directiva comunitaria, califica al abogado de profesional y al cliente de consumidor a

---

<sup>131</sup> Rec. pp. I-139, apartado 13

<sup>132</sup> EU:C-2015-14

los efectos de incluirlos en el ámbito de aquella y falla en los siguientes términos: “*La Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de Abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas de los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a los contratos tipo de servicios jurídicos, como los que son objeto del asunto principal, concluidos por un abogado con una persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad profesional*”.

Muestra evidente de esta tendencia menos restrictiva es la reciente Sentencia TJUE (Sala Cuarta) de 3 de septiembre de 2015,<sup>133</sup> dictada en el asunto C-110/2014, en la que resuelve una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal de Primera Instancia de Oradea (Rumanía), ante la reclamación de un abogado de la nulidad de una cláusula de riesgo considerada abusiva. El TJUE concluye que una persona física que ejerce la abogacía y celebra con un banco un contrato de crédito, sin que en él se precise el destino del crédito, puede considerarse «consumidor» con arreglo a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, cuando dicho contrato no esté vinculado a la actividad profesional del referido abogado. Considera el TJUE que es “consumidor” toda persona física que, en los contratos regulados por la Directiva, actúa con un propósito ajeno a su actividad profesional, y que como tal consumidor, se encuentra en una “*situación de inferioridad respecto al profesional*”, idea que sustenta el sistema de protección establecido por la norma comunitaria. Esta inferioridad obedece tanto a su nivel de información como a su capacidad de negociar, “situación que le lleva a adherirse a las condiciones redactadas de antemano por el profesional sin poder influir en el contenido de éstas”. Y por consiguiente, concluye, las cláusulas abusivas no vincularán al consumidor.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> SP/SENT/821456.

<sup>134</sup> Debe significarse que, en este caso, incluso se había puesto, como garantía del crédito, el despacho donde ejercía su actividad el abogado.

## 5. NOCIÓN DE CONSUMIDOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 26/1984, de 19 de julio, denominada “*Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*”<sup>135</sup> se decantó por la noción concreta basada en un criterio subjetivo<sup>136</sup>, refiriéndose a él como destinatario final del producto o servicio, dentro de sus necesidades personales y/o familiares, y comprende tanto el concepto de consumidor jurídico (“*quienes adquieren*”), como el concepto de consumidor material (“*quienes utilizan o disfrutan*”).<sup>137</sup> La Ley excluye expresamente, en el apartado tercero del artículo 1 a “*quienes sin constituirse en destinatarios finales adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros*”.

Dicho artículo 1 (ya derogado), contenía, por tanto, la noción de consumidor, en su aspecto positivo en el párrafo segundo y en su aspecto negativo en su párrafo tercero.

---

<sup>135</sup> BOE 24 de julio de 1984.

<sup>136</sup> Artículo 1.2. “*A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.*”

Artículo 1.3. “*No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros*”.

<sup>137</sup> En el apartado segundo del artículo 1 de la Ley se indica que tienen la consideración de consumidor o usuario “*las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfruta como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los produce, facilitan, suministran o expiden*”.



Cabe destacar que en la Exposición de Motivos de la Ley 7/1998, de 13 de abril, de Condiciones Generales de la contratación<sup>138</sup> -modificada en el año 2014-,<sup>139</sup> que tiene por objeto la transposición de la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores<sup>140</sup>, así como la regulación de las condiciones generales de la contratación<sup>141</sup>, señala que “*de conformidad con la Directiva transpuesta, el consumidor protegido será no sólo el destinatario final de los bienes y servicios objeto del contrato, sino cualquier persona que actúe con un propósito ajeno a su actividad profesional*”.

Si observamos en la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo,<sup>142</sup> una definición más restrictiva, al excluir de su ámbito a la persona jurídica,<sup>143</sup> siguiendo la normativa comunitaria, y en concreto, como consecuencia de la trasposición de la Directiva núm. 2008/48/CE, de 23 de abril,<sup>144</sup> que, en su artículo 3 define al consumidor como la “*persona física que, en las operaciones reguladas por la presente Directiva, actúa con fines que están al margen de su actividad comercial o profesional.*”

---

<sup>138</sup> BOE núm. 89 de 14 de Abril de 1998.

<sup>139</sup> Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el R.D. Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre («B.O.E.» 28 marzo)

<sup>140</sup> Sobre el particular véase MORENO LISO, L., “El consumidor ante las cláusulas abusivas en los contratos bancarios”, en *Revista de derecho bancario y bursátil*, núm. 122, 2011, pp. 47-86.

<sup>141</sup> Véase BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R., “La defensa contractual del consumidor o usuario en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”, en *Estudios Jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1997, pp. 192.

<sup>142</sup> «BOE» núm. 151, de 25/06/2011.

<sup>143</sup> Ley 17/2001, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo. Artículos 2.” *Partes del contrato de crédito. 1. A efectos de esta Ley, se entenderá por consumidor la persona física que, en las relaciones contractuales reguladas por esta Ley, actúa con fines que están al margen de su actividad comercial o profesional.*”

<sup>144</sup> DOUE L 133/66, de 22/05/2008.

También hemos de destacar la acepción de “consumidor” o “usuario” que realiza la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico,<sup>145</sup> puesto que, a pesar de que, en cuanto a la definición del concepto se remite a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, sin embargo, como señala VEGA VEGA<sup>146</sup> extiende su ámbito de protección a los intereses de los destinatarios de los servicios de la información, que sería más amplio que el del mero consumidor, puesto que resultaría aplicable a cualquier destinatario, sin necesidad de que sea el destinatario final.

La Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios,<sup>147</sup> introdujo varias modificaciones en los textos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>148</sup> y en la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de Contratación<sup>149</sup> para dar cumplimiento a la Sentencia de 9 de septiembre de 2004, y adaptar el derecho interno a la Directiva 93/13/CE.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> BOE núm. 166, de 12/07/2002.

<sup>146</sup> VEGA VEGA, J.A., *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*, Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 94 y ss.

<sup>147</sup> B.O.E. de 30 de diciembre de 2006.

<sup>148</sup> BOE núm. 176, de 24 de julio de 1984, páginas 21686 a 21691.

<sup>149</sup> BOE núm. 89 de 14 de Abril de 1998.

<sup>150</sup> La STJCE (Sala Primera) de 9 de septiembre de 2004, dictada en el asunto C-70/2003, que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, presentado en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas, contra el Reino de España, y en el que se solicita por la parte demandante que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado CE y de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993<sup>150</sup>, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de dicha Directiva, el TJUE falló declarando el incumplimiento de España por considerar que España habría introducido en este ámbito una restricción incompatible con el nivel de protección fijado en la Directiva 93/13/CEE, lo que obligaba al Estado español a modificar su normativa interna para adaptarla al Derecho comunitario.

La Ley 44/2006, cuyas líneas generales fueron consensuadas por el Ejecutivo y las Comunidades Autónomas en la XX Conferencia Sectorial de Consumo, si bien viene a dar respuesta satisfactoria a algunas de las demandas de los consumidores, no llega a acometer, como hubiera sido deseable, una refundición de la normativa relativa a la protección de los consumidores, como hubiera sido deseable en aras a dotar de mayor claridad a la normativa, y favorecer el principio de seguridad jurídica. No obstante, quizás la perentoriedad impuesta por la necesidad de adaptar la legislación en materia de consumo a los dictados fijados por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas quizás haya llevado a la necesidad de reformar la ley de forma inmediata, y postergar otros proyectos de refundición que, sin duda, se dilatarían mas en el tiempo

En la sentencia dictada en el Asunto C-70/2003<sup>151</sup> en el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra el Reino de España, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció a favor de la Comisión Europea, condenando al Reino de España a modificar la legislación interna en cuanto consideraba que había incumplido las obligaciones que le incumbían, en virtud de las disposiciones del Tratado de Roma de la Comunidad Europea, y de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, *“al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2 de dicha Directiva.”*

En la nueva Ley, en virtud de esta Sentencia, se modifican la Ley de Condiciones Generales de la Contratación y la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios para adaptar la legislación española a la norma comunitaria sobre cláusulas abusivas en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En la Sentencia referida se considera que el principio pro consumatore, aplicado a la interpretación de las cláusulas de los contratos celebrados por éstos, y que aparece recogido en la Directiva 93/13/CEE, no

---

<sup>151</sup> EDJ 2004/92184.

ha sido recogido de forma precisa en la transposición que de la Directiva se hizo en España en los artículos 10.2 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios y 6 apartado 2 de la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación. Y así, se considera que dicho principio de interpretación favorable al consumidor de las cláusulas oscuras sólo se debe aplicar en los supuestos en los que se ejerciten acciones individuales, pero no en las acciones colectivas, como las denominadas “acciones de cesación”, ejercitadas por personas u organizaciones representativas del interés colectivo. Con la nueva redacción se posibilita que, cuando se pretenda impugnar una cláusula contractual mediante acciones colectivas y ante la duda de su carácter perjudicial para el consumidor, esa cláusula se pueda suprimir genéricamente.

Por otro lado, la misma Sentencia obliga al Reino de España a modificar los artículos 10 bis, apartado 3, de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, como el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación, en tanto se oponen a lo dispuesto en el artículo 6 apartado 2 de la Directiva 93/13/CEE. En este caso, se considera que en la transposición efectuada por la normativa española se introducen restricciones, incompatibles con el tenor y el espíritu de la Directiva comunitaria, en cuanto al ámbito de aplicación material de la protección al consumidor que ofrece la Directiva, y que debe abarcar a todos los contratos celebrados entre un profesional y un consumidor; estas restricciones resultarían de la aplicación de una combinación de criterios de conexión, como los de relativos al lugar de residencia y el lugar de celebración del contrato, que estarían previstos en el artículo 5 del Convenio de Roma, pero sólo para determinados tipos de contratos. Por ello, y en aplicación de lo ordenado en la Sentencia de 9 de septiembre de 2004, se modifican los artículos 10.2 y 10 bis, apartado 3 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Ley 26/1984, de 19 de julio, y a los artículos 3, párrafo 2, y 6.2 de la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación, Ley 7/1998, de 13 de abril.

El Real Decreto Legislativo 1/2007,<sup>152</sup> de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes complementarias,<sup>153</sup> y se deroga la Ley 26/1984, de 19 de julio, denominada “*Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*”,<sup>154</sup> cumple con la previsión recogida en la disposición final quinta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, que habilitaba al Gobierno para que, en el plazo 12 meses, procediese a refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos regulados en ella, regularizando, aclarando y armonizando los textos legales que tengan que ser refundidos.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> BOE núm. 287, de 30/11/2007.

<sup>153</sup> Ha sido modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; por la Ley 29/2009, de 20 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios; por Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el R.D. Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre («B.O.E.» 28 marzo). También ha sido modificada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre a fin de transponer al derecho interno la Directiva 2011/83/UE.

<sup>154</sup> BOE 24 de julio de 1984.

<sup>155</sup> Para la identificación de las normas objeto de refundición se ha considerado el listado del anexo de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que identifica las disposiciones comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, y, en consecuencia, las normas de transposición respecto de las cuales debe examinarse la procedencia de su incorporación al texto refundido. Analizado el anexo de la citada directiva, se integran en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias las normas de transposición de las directivas comunitarias que, dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, inciden en los aspectos contractuales regulados en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que establecen el régimen jurídico de determinadas modalidades de contratación con los consumidores, a saber: los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera de establecimiento comercial. La

Tal y como se señala en su Exposición de Motivos ha pretendido clarificar el nuevo tenor literal del artículo que define el concepto de consumidor, conforme a la habilitación conferida por la Ley 44/2006 para «regularizar, aclarar y armonizar» los textos legales refundidos, y así, considera consumidores, a los efectos de dicha Ley, a las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a la actividad empresarial o profesional, y sin ánimo de lucro.<sup>156</sup>

En la definición del concepto de consumidor que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2007 se identifica con el consumidor que adquiere bienes o que contrata servicios, sin la intención de integrar lo adquirido o contratado en ningún acto de mercado de carácter industrial, comercial o profesional.

---

regulación sobre garantías en la venta de bienes de consumo, constituye transposición de directiva comunitaria que incide en el ámbito de la garantía regulado por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, procediéndose, igualmente a su refundición. Asimismo, se incorpora a la refundición la regulación sobre viajes combinados, por tratarse de una norma de transposición de directiva comunitaria que se integra en el acervo comunitario de protección de los consumidores y establece un régimen jurídico específico en la contratación con consumidores no afectado por las normas estatales sectoriales sobre turismo. Además, se incorpora al texto refundido la regulación sobre la responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, norma de transposición de directiva comunitaria que incide en aspectos esenciales regulados en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que, como de manera unánime reconoce la doctrina y jurisprudencia requiere aclarar y armonizar sus respectivas regulaciones, al objeto de asegurar una adecuada integración entre ellas, superando aparentes antinomias. Otras normas de transposición de las directivas comunitarias citadas en el anexo de la Directiva 98/27/CE, sin embargo, instrumentan regímenes jurídicos muy diversos que regulan ámbitos sectoriales específicos alejados del núcleo básico de la protección de los consumidores y usuarios. Tal es el caso de las leyes que regulan los servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico, las normas sobre radiodifusión televisiva y la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

<sup>156</sup> Artículo 3. Concepto general de consumidor y usuario. *“A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial.”*

Con esta definición, se eliminaban las referencias, en la norma, al elemento objetivo y relacional, y se pone énfasis en los elementos subjetivo y teleológico. Se mantiene la inclusión de las personas jurídicas como consumidores, siguiendo una orientación distinta a la tendencia de la normativa comunitaria, pero conforme a la tradición de la normativa española.

En la definición que se hace del consumidor se eliminan las referencias a la contraparte de las relaciones de consumo, (el empresario o el productor), que pasan a definirse en artículos distintos –artículos 4 y 5 del Real Decreto Legislativo 1/2007-<sup>157</sup>, omitiéndose, además, las referencias al objeto de los contratos de consumo. Sin embargo, como observa BOTANA GARCÍA,<sup>158</sup> es elemento fundamental de la noción de consumidor que la adquisición de bienes o servicios para uso privado se realice en relación a un empresario, ya que el artículo 59.1 del Texto Refundido exige que las relaciones se entablen entre consumidores o usuarios y empresarios. “Por esta razón, quedarían excluidos tanto los contratos que tienen lugar entre particulares como los celebrados entre empresarios. La causa de la primera exclusión ha de ser buscada en que la finalidad de las normas protectoras de los consumidores consiste en defender al particular que contrata con un empresario. Mientras que en el caso de contratos efectuados entre empresarios hay que presumir que son expertos en el tráfico mercantil al

---

<sup>157</sup> “Artículo 4 Concepto de empresario.- A efectos de lo dispuesto en esta norma, se considera empresario a toda persona física o jurídica, ya sea privada o pública, que actúe directamente o a través de otra persona en su nombre o siguiendo sus instrucciones, con un propósito relacionado con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Artículo 5 Concepto de productor.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 138, a efectos de lo dispuesto en esta norma se considera productor al fabricante del bien o al prestador del servicio o su intermediario, o al importador del bien o servicio en el territorio de la Unión Europea, así como a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien, ya sea en el envase, el envoltorio o cualquier otro elemento de protección o presentación, o servicio su nombre, marca u otro signo distintivo.”

<sup>158</sup> BOTANA GARCÍA, G.A., *La protección de los consumidores en los contratos electrónicos*, Actualidad Civil, N° 3, Sección A Fondo, Marzo 2015, Editorial LA LEY, pp. 43.

dedicarse habitualmente a él, y por ello no necesitarían de una protección específica basada precisamente en la inexperiencia de uno de los contratantes.”

Precisamente la esencia de la misma existencia del derecho del consumo se justificaría en la desigualdad o el desequilibrio que se presume existe entre las dos partes que integran el acto de consumo: el consumidor (o usuario), y el empresario o productor. No obstante, este ha sido un aspecto discutido por la doctrina, toda vez que pueden existir profesionales que se relacionen con otros profesionales, y que en esta relación de intercambio de bienes y servicios pueda existir, también, desigualdad o desequilibrio, debido a que actúa, uno de ellos, fuera del campo de su especialidad. Como señala BOTANA GARCÍA (*op. cit.*), este sería el caso de los profesionales que se salen fuera de la esfera de su competencia, como ha sido reconocido incluso por algunas sentencias de Audiencias Provinciales.<sup>159</sup> En el mismo sentido, otros autores, como ACEDO PENCO,<sup>160</sup> sostienen que se debe considerar consumidor a ciertos profesionales cuando actúan fuera de su ámbito de competencia. Esto es, la doctrina, y, en parte, la jurisprudencia, oscilarían

---

<sup>159</sup> Destaca BOTANA GARCÍA, *op. cit.*, pp. 43 y ss., que esta postura se ha visto refrendada por algunas decisiones de los Tribunales como fue el caso de la Audiencia Provincial de Teruel, de 31 de octubre de 2002, que dio cobertura a un sindicato, y la Audiencia Provincial de Córdoba que consideró como consumidor a una sociedad dedicada a la producción. Sin embargo, la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 4 de noviembre de 2014 frente a la sentencia apelada consideró que la entidad que había sufrido los daños que era una sociedad limitada no podía ser calificada de consumidora en cuanto a su necesidad de energía eléctrica. Se argumentó que era evidente que la utilización de la corriente eléctrica en un establecimiento mercantil no constituía un 'acto de consumo' a los efectos de la normativa, sino la utilización de un producto (la electricidad) imprescindible para su proceso de producción de bienes destinados a terceros. En el ámbito precisamente del suministro de energía eléctrica, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2005, con cita de otras anteriores, dejó establecido que «el empresario que adquirió la electricidad para consumo industrial, esto es, para incorporarla a la explotación de su negocio [restaurante, en ese caso], con posibilidad de repercutir el precio del suministro sobre el aplicado a sus clientes, no tiene la condición de consumidor, a los efectos de la Ley 26/84». No era, pues, conforme a derecho la afirmación según la cual todo receptor del servicio de suministro eléctrico debía ser considerado destinatario final del producto y, por ende, consumidor.

<sup>160</sup> ACEDO PENCO, A., *Nociones de Derecho de Consumo*, Ed. Dykinson, Cáceres, 2003, pp. 69.



entre un sentido estricto y un sentido amplio del concepto de consumidor, incluyendo, en la acepción amplia, a aquellos profesionales que actúan en el mercado en las áreas que no son de su especialidad o competencia, lo que parte de la doctrina ha venido a llamar “consumidor profesional”.

Sin embargo, consideramos que esta interpretación extensiva quiebra el principio de seguridad jurídica, y es más acorde, tanto con la normativa española, como con la normativa comunitaria (que estudiaremos a continuación), una acepción estricta, que excluiría a los profesionales. A este respecto, hemos de decir que la Jurisprudencia española no es uniforme.<sup>161</sup>

Como señala el Consejo Económico y Social en su informe sobre “*Los derechos del consumidor y transparencia del mercado*”<sup>162</sup> de 1999, sería conveniente recomendar al legislador que, siempre que sea objetivamente posible, se mantenga la misma noción de consumidor y usuario que aparece en la LGDCU.

---

<sup>161</sup> Cabría destacar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 18 de diciembre de 2008, que argumenta en favor de la solución de considerar que el contratante mixto nunca puede ser calificado como consumidor pues el destino debe ser exclusivamente privado y totalmente ajeno a un ámbito profesional. La sentencia resuelve el caso de una empresa arrendataria financiera y adquirente final de un vehículo para uso particular de la administradora y su esposo, señala que debe descartarse la aplicación de la LGDCU a este «supuesto controvertido» por cuatro argumentos: primero, el vehículo adquirido por la empresa para un uso particular puede ser usado para el desempeño de actividades en el seno de la empresa, «por lo que, *parcialmente*, se trataría de un bien afecto a la actividad empresarial de la actora»; segundo, porque el propio contrato de *leasing* financiero establece que el bien debe emplearse con carácter permanente y exclusivo para los fines propios de su actividad empresarial declarados, de manera que «este destino empresarial o profesional es el que aprovecha la actora para obtener un beneficioso trato tributario» y «si para su adquisición el bien estaba afecto a la actividad empresarial, no cabe modificar después el destino del bien (particular) para conseguir la protección que dispensa la legislación especial de los consumidores»; tercero, si el fin de la LGDCU es paliar una situación de desigualdad, no merecen esa protección «los empresarios o profesionales que adquieren bienes destinados en parte a usos particulares», pues «la actora ha adquirido el vehículo amparada en su condición de empresa y, por tanto, en una posición de igualdad con el vendedor»; y cuarto, por un –discutible, añadido– uso de la Directiva 1999/44 como criterio hermenéutico de la Ley 23/2003 (garantías en la venta de bienes de consumo) para excluir que las personas jurídicas puedan ser consumidoras en ningún caso.

<sup>162</sup> Aprobado en la sesión del Pleno del Consejo Económico y Social celebrada el día 17 de febrero de 1999.

Otro problema se suscita porque en alguna ocasión una ley autonómica ha incluido una noción de consumidor desvirtuada, al ampliarla excesivamente.<sup>163</sup>

Siguiendo con la comparación entre los términos de consumidor en la LGDCU de 1984 y el del TRLGDCU de 2007, observamos notables diferencias, como apunta CÁMARA LAPUENTE:<sup>164</sup>

a.- simplificación en la redacción de los rasgos que ha de revestir quien pretende la tutela como consumidor (se ha omitido la repetición del rasgo de ser «*destinatario final*», en positivo y en negativo, que en algún caso aislado ha presentado interpretaciones disfuncionales; y se ha sintetizado, de forma acertada, la concatenación de sustantivos para definir los bienes y servicios objeto de la relación de consumo).

b.- sustitución de los verbos que definían la actividad de los consumidores (adquirir, utilizar o disfrutar) por la expresión “*intervenir en relaciones de consumo*”, más parecido a la expresión “*acto de consumo*”.

c.- se ha introducido una aclaración de lo que se considera por «*destinatario final*» –ausente del art. 1 LGDCU, que no definía en qué estribaba ese destino–, al señalar la Exposición de Motivos del TRLGDCU

---

<sup>163</sup> Concretamente la Ley de Consumidores y Usuarios de Andalucía se ha apartado sustancialmente de la noción de consumidor de la LGDCU, al incluir como consumidores a las personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten, bienes productos o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita y sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas. Según esto, si una gran empresa comprara miles de libros para regalárselos a sus trabajadores, habría que aplicarle para esa compra las normas protectoras de los consumidores. Tal criterio parece difícilmente admisible, mientras que, parece evidente que la protección a los consumidores que impone el artículo 51 de la Constitución exige que los consumidores se delimiten con los mismos criterios en todo el territorio del Estado, sin que pueda modificarse sustancialmente la noción establecida en el artículo 1 de la LGDCU. Sería, pues, recomendable que las leyes autonómicas definieran a los consumidores en términos sustancialmente coincidentes con la noción establecida en la Ley General de 1984.

<sup>164</sup> CÁMARA LAPUENTE, S., *op.cit.*, pp. 91.

que la intervención en las relaciones de consumo ha de ser «*con fines privados*». esta concreción de los fines del acto de consumo ya se había producido en la jurisprudencia comunitaria incluso de forma más restrictiva (SSTJCE 17 marzo 1998: «necesidades familiares o personales»; SSTJCE 21 junio 1978, 19 enero 1993, 11 julio 2002, 20 enero 2005 y 20 enero 2005: «para satisfacer las propias necesidades de *consumo privado* de un individuo»; *supra*, apartado 1.2) y también era un elemento incorporado en las diversas leyes o estatutos autonómicos al indicar que el consumidor destina el bien o servicio a un uso o consumo «personal, particular, familiar, doméstico o colectivo». En esta línea, la jurisprudencia española ya había tratado de interpretar y desarrollar la noción de «destinatario final» antes del RDLeg 1/2007: así, la STS 18 junio 1999 («si [...] tuviera por objeto restringido y exclusivo el consumo familiar o doméstico»), la STS 16 octubre 2000 («y no para un mero uso doméstico o personal»), o la STS 15 diciembre 2005 (servirse de las prestaciones «en un ámbito personal, familiar o doméstico»); en la misma línea, con ulteriores matices, la abundante doctrina de las Audiencias Provinciales<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> En algunas ocasiones, las Audiencias provinciales aportan como referencia directa de apoyo la noción de la jurisprudencia comunitaria de «consumidor privado final que no ejerce actividades comerciales o profesionales» (SAP Valencia 23 mayo 1994, SAP Asturias 2 mayo 2006). Lo más frecuente ha sido verter estas alusiones para negar el carácter de consumidor cuando el bien o servicio no se utiliza «para cubrir las propias necesidades y las de su familia» o «para satisfacer necesidades domésticas, personales y familiares» o «para utilizarlo en su vida privada o para sus usos particulares» o expresiones similares (SAP Sevilla 30 octubre 1996) (SAP Lleida 4 abril 1994, SAP Granada 16 marzo 1999, SAP Toledo 16 marzo 2000, AAP Toledo 13 octubre 2000, SAP Granada 16 febrero 2002, SAP León 4 junio 2002, SAP A Coruña 25 abril 2005, SAP Vizcaya 9 noviembre 2005, SAP Barcelona 5 julio 2006, SAP Málaga 9 octubre 2006, SAP A Coruña 23 marzo 2007, SAP Madrid 3 mayo 2007, SAP Toledo 19 febrero 2008, SAP Alicante 18 diciembre 2008, SAP Barcelona 15 enero 2009. Para calificar al destinatario final, un creciente número de sentencias apela al *origen económico de la noción legal de consumidor*, formulado en una de estas dos variantes ya acuñadas por la doctrina: o bien concibiendo «al consumidor como el último eslabón de la cadena de producción, transformación o comercialización» (SJMerc. Madrid 26 julio 2005), «a modo de estación final del *iter* económico del proceso productivo, en donde el curso de los bienes y servicios se agota, quedando excluidos de tal concepto los empresarios y profesionales que, aún adquiriendo e incluso consumiendo tales productos, lo hacen insertándolos en procesos de fabricación, distribución o prestación a terceros» (SSAP A Coruña 25 abril 2005 y 23 marzo 2007) o bien cuando el acto de consumo «se proyecta sobre el valor en uso de la mercancía o servicio y no sobre el valor de cambio de los mismos – Reich–» (SSAP Granada 16 marzo 1999 y 16 febrero 2002).

d.- se ha precisado en la Exposición de Motivos que los bienes o servicios no deben ser incorporados «*ni directa, ni indirectamente*» en procesos de producción, comercialización o prestación de terceros (se ha suprimido el término «transformación»), aclaración que permite excluir los consumos empresariales en los que el bien o servicio no guarda relación directa con el proceso productivo, pero sí coadyuva a la organización empresarial o profesional o a los resultados comerciales.

En cuanto a la inclusión expresa de las personas jurídicas, en el concepto de consumidor, apartándose así del criterio comunitario, sin embargo, no aclara la situación de algunas entidades sin personalidad jurídica que actúan en el tráfico jurídico y económico, que pueden realizar actos de consumo fuera del ámbito de una actividad profesional, y que han venido siendo consideradas como “consumidores” por la jurisprudencia nacional; nos referimos, por ejemplo, a las comunidades de bienes, las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal, o comunidades de herederos.

Este limbo jurídico, en el que se situaba a dichos sujetos, ha desaparecido en la nueva redacción del artículo 3 del TRLGDCU, en el nuevo tenor tras la modificación efectuada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre<sup>166</sup>, habiendo quedado, definitivamente, el texto, de la siguiente forma:

*“A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.*”

---

<sup>166</sup> BOE núm. 76 de 28 de Marzo de 2014.

*Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial.»*

Tres son los aspectos que deberíamos determinar, conforme a este nuevo tener literal del artículo 3 TRLGDCU: qué ha de entenderse por persona jurídica; qué entendemos por “ánimo de lucro”; y qué ha de significar “ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial”.

a.- En cuanto a la primera cuestión, sobre el alcance de lo que deba considerarse “persona jurídica” a estos efectos, es criterio unánime excluir del concepto de consumidor a la sociedad mercantil, citando, entre otras, las siguientes sentencias: SAP Ciudad Real 21 noviembre 2005, SAP Madrid 11 abril 2007 y SAP Alicante 18 diciembre 2008. Cuestión más compleja puede ser la relativa a las sociedades cooperativas o las fundaciones. Según CÁMARA LAPUENTE<sup>167</sup> *deberían quedar fuera del concepto de consumidores tanto las cooperativas como las fundaciones*, que revisten esos rasgos de operadores económicos o participantes en el mercado (organización/permanencia/habitualidad por definición del artículo 2 de la Ley 50/2002 y actividad económica según el artículo 24.1 de la misma ley) y, en todo caso, en la actualidad cumplen sus fines con actividad y organización claramente profesional. De esta forma, sí podríamos considerar dentro del ámbito de aplicación del artículo 3 TRLGDCU a las asociaciones siempre que no integrasen, con fines específicos, a profesionales o de empresarios; así, por ejemplo, una asociación de deportistas sí estaría incluida en el ámbito del artículo 3 TRLGDCU, si sus miembros son deportistas aficionados o *amateurs*, pero no si son profesionales; en la misma línea, quedarían incluidas asociaciones de vecinos, de carácter festivo, de actividades de ocio, entidades humanitarias de base asociativa,

---

<sup>167</sup> CÁMARA LAPUENTE, S.: *op.cit.*, pp. 100.

etc. Por otra parte, no parece que el requisito negativo de que la persona jurídica haya de carecer de ánimo de lucro pueda inferirse necesariamente del nuevo tenor legal, en primer lugar, porque la definición de consumidor es única para personas físicas y jurídicas y el ánimo de lucro no es un elemento previsto en relación con el consumidor persona física, ni en Derecho español ni en Derecho comunitario; en segundo lugar, porque no siendo requisito necesario el ánimo de lucro para cualificar a un empresario o profesional, no habría de serlo para perfilar a un consumidor; y en tercer lugar, porque despojado de elementos definatorios de la profesionalidad como la habitualidad o la organización, no se alcanza a ver por qué el ánimo de lucro como criterio en sí mismo habría de dejar desprotegidas a personas jurídicas (asociaciones) en auténticas relaciones de consumo conforme a los arts. 2 y 3 del TRLGDCU.

b.- En cuanto al alcance jurídico de la expresión “*sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial*”, debemos significar que se incluye sólo al definir al consumidor persona jurídica.

Siguiendo a CÁMARA LAPUENTE<sup>168</sup> consideramos que el ánimo de lucro no debería ser un criterio de exclusión, y así, ha quedado plasmado en alguna sentencia del TJCE, donde la existencia de ánimo de lucro en el consumidor, persona física, no impedía que se considerase al mismo como consumidor.<sup>169</sup> El límite podría venir dado cuando el consumidor realiza actividades, de forma regular, con ánimo de lucro, puesto que en este caso podría interpretarse que está realizando una verdadera actividad empresarial

---

<sup>168</sup> CÁMARA LAPUENTE, S., *op.cit.*, pp. 102.

<sup>169</sup> En la STJCE 10 abril 2008 (asunto *Hamilton*), que versaba sobre los requisitos del derecho de desistimiento en un caso de contrato de crédito para financiar la adquisición de participaciones en un fondo de inversión inmobiliaria (cfr. la STJCE 25 octubre 2005, asunto *Schulte*, sobre otra fórmula de inversión). STJCE (Gran Sala) 15 octubre 2005, asunto C-350/03, caso *Elisabeth Schulte, Wolfgang Schulte c. Deutsche BausparkasseBadenia AG*.

o profesional, y por lo tanto, quedaría excluido del ámbito de aplicación del artículo 3 del TRLGDCU.

c.- En cuanto a la tercera cuestión planteada, “*actuar en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional*”, el artículo 3 citado introduce un matiz diferencial en el derecho español, respecto al derecho comunitario, puesto que no se refiere a actuar en un ámbito ajeno a *una* actividad empresarial, no a *su propia* actividad empresarial, como sí delimitan las directivas comunitarias.

Por otro lado, habrá que precisar en qué consiste ese “*ámbito ajeno a actividades empresariales o profesionales*”. Ninguna duda plantean los actos de consumo realizados en el ámbito personal o doméstico, pero la duda se plantea, en relación a los actos realizados dentro de una actividad empresarial o profesional realizados para garantizar una mejor «organización» profesional, los realizados para incorporar los bienes o servicios, directa o indirectamente, en procesos de producción, de comercialización o de prestación a terceros. Como se puede apreciar. Al respecto, la jurisprudencia española es prácticamente uniforme, en el sentido de excluir dichos sujetos del concepto de consumidor, y por tanto del carácter tuitivo de la normativa específica de protección del consumidor<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Citamos las siguientes sentencias: a) en relación a los actos realizados dentro de una actividad empresarial o profesional realizados para garantizar una mejor «organización» profesional: la concertación de seguros (STS 16 diciembre 1998), la contratación de hipotecas para garantizar préstamos para la construcción de viviendas o la adquisición de locales empresariales (STS 26 noviembre 1996, AAP Toledo 13 octubre 2000, SAP Albacete 24 noviembre 2000, SAP Ciudad Real 11 febrero 2004), la contratación de servicios de prevención de impagados o cobro de morosos (SAP Valencia 4 febrero 2008) o la contratación de servicios de consultoría para mejorar el rendimiento empresarial, como, por ejemplo, la asesoría para implantación de protocolos de calidad ISO (SSAP Barcelona 21 diciembre 2000, 21 marzo 2002 y 15 abril 2002). b) En relación a la *contratación de bienes o servicios que se incorporan en procesos de producción*: la adquisición de bienes de equipo, fundamentalmente maquinaria (STS

---

12 diciembre 1991, STS 13 marzo 1999, STS 16 octubre 2000, SAP Alicante 16 junio 2000, SAP Cuenca 15 noviembre 2006; cfr., sobre tractores, v. gr., STS 9 mayo 2008, SAP Ciudad Real 21 noviembre 2005 y sobre bienes de equipo en general, SAP Huesca 30 septiembre 1994, SAP Vizcaya 18 febrero 1998, SAP Jaén 15 abril 2005), productos para transformar o reelaborar, como materias primas, pertenencias, objetos que se ensamblan o integran en otros, etc. (SAP Córdoba 20 marzo 2000, SAP Almería 12 mayo 2004, SAP Huelva 17 septiembre 2003), productos accesorios pero necesarios para el proceso de fabricación o producción (SAP Barcelona 28 enero 2004, SAP Tarragona 15 julio 2004, SAP Vizcaya 9 noviembre 2005, SAP Barcelona 5 julio 2006), entre los que cabe comprender muy especialmente las energías (SAP Barcelona 29 septiembre 2003, SAP Burgos 28 febrero 2007), la electricidad (STS 15 diciembre 2005, SAP Alicante 8 enero 2002, SAP Murcia 14 marzo 2003, SAP Almería 26 marzo 2003, SAP Burgos 26 junio 2003, SAP Almería 22 enero 2004, SAP Asturias 2 mayo 2006), etc. c) En cuanto a la contratación de bienes o servicios que se incorporan en *procesos de comercialización: vehículos adquiridos para prestar servicios comerciales* (SAP Guadalajara 5 octubre 1995), SAP A Coruña 23 marzo 2007; camiones frigoríficos: SAP Barcelona 16 abril 2002; taxis: SAP Málaga 17 febrero 2005 y SAP A Coruña 4 abril 2008; vehículos para construcción: SAP Toledo 19 febrero 2008), los *productos adquiridos para reventa* (STS 31 octubre 2000, joyas; STS 20 diciembre 2007; SAP Mallorca 9 julio 1990, radios para coches; SAP Madrid 22 enero 2000 y SAP Girona 29 mayo 2002, carburantes; SAP Murcia 2 julio 2004, arquetas; SAP Cádiz 30 diciembre 2004, reventa profesional de inmuebles; SAP Zaragoza 7 julio 2005, suministros), la contratación de *servicios de publicidad o marketing* (SAP Madrid 21 julio 2000 y SAP Murcia 11 julio 2006; cfr. SAP Barcelona 15 enero 2009) o la *maquinaria empleada para estrictas labores de comercialización de bienes* (AAP León 27 enero 2000, cámaras frigoríficas; SAP Jaén 31 enero 2002, balanzas; SAP Jaén 20 marzo 2007, aparatos para pago de los clientes); y d) en cuanto a los bienes o servicios que se incorporan en *procesos de prestación de servicios a terceros*: contratación de servicios de arquitectos por promotores o constructores (STS 28 febrero 2002 y 29 diciembre 2003; también SAP Granada 16 marzo 1999), consultoras (SAP Barcelona 21 diciembre 2000, 21 marzo 2002 y 15 abril 2002), abogados (SAP Barcelona 9 mayo 2006). CÁMARA LAPUENTE, S., *op.cit.*, pp. 103-106.



## **CAPÍTULO II**

# **LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **1. IDEAS GENERALES**

Como hemos expuesto anteriormente, la protección de los consumidores es un concepto relativamente nuevo, y que obedece al ideal democrático e igualitario de reducir los desequilibrios que se producen en la relación de consumo entre la parte más poderosa, el empresario, y la parte más débil, el consumidor, que ha venido entendiéndose como la parte más vulnerable.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Como ha dicho 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, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 2002, p. 18: “La necesidad de que el consumidor sea protegido es consecuencia del reconocimiento de que existe una gran masa –la inmensa mayoría- de personas que al realizar las operaciones normales de la vida diaria, referidas principalmente a la adquisición de bienes y servicios, no están en condiciones de conseguir por sí solas unas calidades y unos precios adecuados”.

Por ello, es necesario sentar las bases necesarias para que se garantice el respeto de los derechos de los consumidores, mediante el reconocimiento del interés colectivo de éstos y la adopción de medidas concretas y efectivas de protección, tanto del interés colectivo del grupo de consumidores, como del interés individual del consumidor, como persona física. La protección del consumidor es necesaria porque el consumidor no está en una posición que le permita confiar exclusivamente en su propio juicio para comprar o adquirir un bien o servicio, debido a la extrema complejidad del mercado<sup>172</sup>.

La protección de los consumidores puede hacerse de forma directa o indirecta<sup>173</sup>, según se contemple desde el punto de vista de la función de los poderes públicos, o en cuanto a la atribución de derechos al consumidor.

La normativa de protección de los intereses de los consumidores y usuarios estará orientada hacia dos principales fines:

a.- por un lado, mejorar la información que recibe el consumidor y usuario antes de realizar el acto de consumo, para así tener mayor libertad de criterio a la hora de contratar una sola entre las distintas alternativas u ofertas que existen en el mercado. Como señala GONZÁLEZ VAQUÉ<sup>174</sup> las mejores armas para defender y proteger al consumidor son la información y la educación.

b.- por otro lado, establecer normas que favorezcan el cumplimiento de lo contratado, en beneficio del consumidor o usuario.

---

<sup>172</sup> LOWE, R., *Consumer law and practice*. 5ª ed., Sweet and Maxwell, London, 1999, pp. 140 y ss.

<sup>173</sup> BOTANA GARCÍA, G., *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, pp. 29: “la protección indirecta alcanza todo el hacer de los poderes públicos, y en especial a la ordenación del mercado interior, libertad de la competencia, regulación de monopolios, política de precios, regulación de importaciones, control de la actividad de los grupos transnacionales, etc. Mientras que la protección directa se concibe como la realizada mediante la atribución de derechos concretos a favor del consumidor.

<sup>174</sup> GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del consumo: ¿una disciplina jurídica?”, *Estudios sobre consumo*, n. 22, 1991, pp. 12 y ss.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

En el análisis de las políticas de protección de los consumidores en el seno de la Unión Europea (o anteriormente, Comunidad Europea), es tradicional diferenciar dos fases; una primera, que se corresponde precisamente con la etapa inicial de la Comunidad Europea, donde prima la producción y distribución de bienes económicos con la búsqueda de un mercado común europeo; y otra segunda, donde se da más importancia a la *calidad de vida* y el *bienestar* del consumidor.<sup>175</sup>

La protección de los derechos de los consumidores y usuarios en la Comunidad Europea se inicia de forma indirecta o colateral, con el derecho de la competencia, o Derecho antitrust, toda vez que las normas dictadas en este ámbito producirían efectos beneficiosos sobre el consumidor, al permitir que lleguen a éste productos y servicios de mayor calidad y menor precio<sup>176</sup>.

Además al lado de medidas destinadas a controlar, incluso a reducir, la fuerza de mercado de los ofertadores asegurando una mayor difusión del poder económico, la política de la competencia está igualmente interesada en el desarrollo de un “contrapoder consumidor” (“*countervailing power of the*

---

<sup>175</sup> CORCHERO, M., *La protección de los consumidores*, Thomson, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 15 y ss.

<sup>176</sup> En el Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado único (COM 1993, 576 final, pp. 103), se señala “*Es importante destacar que no podemos analizar el fenómeno del consumidor sin tener presente al tiempo el Derecho de la Competencia, íntimamente interrelacionados, pues el Derecho de la Competencia y el Derecho del Consumo son los pilares en que se basa el buen funcionamiento de cualquier sistema económico fundado en el mercado, ya que le permiten alcanzar su finalidad esencial: libertad de acceso al mercado para las empresas y libertad de elección para los consumidores*”.

*consumers*”) que permita a los consumidores, principalmente a través de mecanismos informativos, completar su papel en el seno del mercado.<sup>177</sup>

Sin embargo, esta normativa se revela claramente insuficiente, debido principalmente a las disfunciones o imperfecciones del mercado, y a que los Estados Miembros comienzan a desarrollar el *Estado de Bienestar* orientado hacia la protección y mejora de la calidad de vida, y alejado del principal objetivo que hasta entonces había marcado el desarrollo de la política comunitaria: la rentabilidad económica dentro del mercado único.

En las dos primeras décadas de vida de las Comunidades Europeas, el esfuerzo se centró en la creación de un mercado interior. No se contemplan los derechos del consumidor, puesto que se parte del pensamiento liberal, donde se considera al consumidor una persona privilegiada, que no necesita una protección especial. Sin embargo, el gran desarrollo económico que experimentó Europa en ese período y los fenómenos económicos y sociales que acaecieron, cambiaron por completo la configuración del mercado, y el progreso industrial, el desarrollo empresarial y el nuevo mercado de masas, motivaron que se produjese un fuerte desequilibrio de fuerzas entre los empresarios y los consumidores, algo que fue detectado oportunamente por la Comisión, sensible también al movimiento específico de protección de los consumidores –*consumerismo*–, que tuvo sus primeras iniciativas en los

---

<sup>177</sup> Señala BOURGOIGNIE, T., en su obra *“Elementos para una Teoría del Derecho del Consumo”*, pp. 101: *“El establecimiento de acuerdos restrictivos de la competencia entre empresas, la evolución de múltiples mercados hacia estructuras de monopolio, la existencia de ventajas en determinadas empresas públicas o privadas que, debido a su posición dominante, les permiten influir de manera determinante sobre los términos de la producción y, especialmente, sobre los precios del mercado, el establecimiento de trabas en la circulación de bienes y servicios en el mercado internacional, constituyen realidades susceptibles de traducirse, para el consumidor, en una restricción de la oferta y en la aplicación de precios artificialmente elevados. La racionalidad económica exige a veces que se toleren determinados ataques a la libre competencia teniendo en cuenta, sobre todo, la mayor eficacia a partir de la integración de los sistemas de distribución, el aumento de la competencia de pequeñas y medianas empresas a través del ánimo a la cooperación o la sinergia, la respuesta a los actuales desafíos tecnológicos, la tolerancia en la crisis de ciertos sectores con dificultades, la situación de monopolio natural de los servicios públicos, así como otros argumentos relacionados con la protección del empleo y la producción nacional”*

países del Norte de Europa y en el Reino Unido. Así, por ejemplo, debe destacarse la creación del *Consejo de Consumidores* en Dinamarca, en 1947.

También tuvo gran repercusión el Mensaje del Presidente de los Estados Unidos, J.F. Kennedy, al Congreso, de 15 de marzo de 1962 (es memorable su frase: «*Ser consumidor, por definición, nos incluye a todos*»)<sup>178</sup>, a raíz del cual comenzaron a tomar mayor protagonismo y adquirieron mayor solidez los movimientos asociacionistas que representaban los intereses de los consumidores, algunos de los cuales ya se habían reunido en el año 1961 con el Comisario de Agricultura, Sicco Mansholt, en un primer acercamiento de la Comisión a la problemática específica de los consumidores.

Coincidiendo en el tiempo (año 1962), se presenta en el Parlamento británico el *Informe Molony* donde se ponen de manifiesto las necesidades del consumidor en el nuevo modelo socioeconómico («*The consumer, unlike some classes with claims on public bounty, is everybody all the time.*»)<sup>179</sup>.

Por otro lado, en Francia, en el año 1973, se promulga la Ley sobre orientación del comercio y del artesanado (conocida como «*Loi Royer*»), y en Alemania, en el año 1976, la Ley Reguladora de las condiciones Generales de los Contratos.

---

<sup>178</sup> "Los consumidores, por definición, nos incluye a todos. Ellos son el mayor grupo económico, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas. Sin embargo, son el único grupo importante... cuyas opiniones a menudo no son escuchadas".

<sup>179</sup> A raíz del Informe Molony, se elaboraron numerosas normas relativas a los derechos de los consumidores: Trade Description Act (1968), Fair Trading Act (1973) Consumer Credit Act (1974), Unfair Contract Terms Act (1977), Financial Services Act (1986), Supply of Goods and Services Acts 1982, Defective Premises Act 1972, Solicitors Act 1974 y Consumer Protection Act –“THE ACT” (1974): («*The word consumer is not confined to the ultimate buyer; it means anyone likely to be injured by the lack of reasonable care. Perhaps the best illustration is provided by Stennet v. Hancock and Peters, where part of the wheel of a lorry came off and struck a pedestrian on the pavement. She recovered damages from the second defendant who had negligently repaired the wheel shortly before the accident.*»).

Por su parte, en Suecia, uno de los países donde el consumerismo fue pionero, se aprueba, en el año 1971, la Ley de Comercialización, cuya principal innovación consiste en la creación de un organismo administrativo destinado especialmente a la protección de los derechos del consumidor, el *Konsumentombudsmannen*. También resulta importante destacar la celebración en Edimburgo, en septiembre de 1978, del *National Consumer Congress*, cuyas conclusiones y llamamientos fueron de gran calado en las organizaciones de consumidores existentes en Europa.

En España, habríamos de esperar a la Constitución de 1978, para que, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se protejan los derechos de los consumidores como categoría jurídica autónoma, tal y como aparece recogido en el artículo 51.1.<sup>180</sup>

Como precedente, respecto a la tutela de los consumidores, podríamos citar la Ley 110/1963, de 20 de julio, de prácticas restrictivas de la competencia,<sup>181</sup> que señala en su artículo 1: “*En última instancia, en todas las definiciones de la Ley late la idea común a todos los aspectos de la técnica jurídica del orden público: la definición en razón a la finalidad prohibida; dicho en otros términos, prohibición de un resultado económicamente dañoso para la Comunidad, y protección al interés de los consumidores, ratio última de la Ley.*”<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Establece el artículo 51 de la Constitución española: “1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales.”

<sup>181</sup> BOE núm. 175, de 23 de julio de 1963, páginas 11144 a 11152.

<sup>182</sup> En efecto, como se ha puesto de relieve por el profesor GALÁN CORONA, E., *Acuerdos restrictivos de la competencia*, Madrid, 1977, pp. 29 y siguientes, las disposiciones y la propia Exposición de Motivos de la hoy derogada Ley 110/1963, de 20 de junio, de represión de prácticas restrictivas de la competencia, de forma colateral tenían en cuenta los intereses de los consumidores: “*La Ley fija unas reglas de competencia que establecen con claridad los límites de una sana libertad, que permitirá el libre desenvolvimiento de las actividades económicas, sin que el ejercicio de la misma conduzca a situaciones de mercado nada deseable para los*

Pero no se puede hablar de una normativa específica de protección de los derechos del consumidor, propiamente dicha, hasta la publicación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984<sup>183</sup>. Con anterioridad, ya se contemplaba, si bien de forma fragmentaria y genérica, la protección de los consumidores y usuarios en la Constitución española, en su artículo 51.<sup>184</sup>

En el artículo 51 de la Constitución Española, se recogen los “derechos fundamentales”<sup>185</sup> del consumidor:

- 1) Defensa de la seguridad y salud de los consumidores;
- 2) Protección de intereses económicos legítimos;
- 3) Protección de la información y educación de los consumidores; y
- 4) Fomento de sus organizaciones y derecho de audiencia”.<sup>186</sup>

Además, dicho artículo se encuadra dentro de “*Los principios rectores de la política social y económica*”, y todos estos principios, según el propio artículo 53.3 de nuestra Carta Magna, habrán de informar *la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*.

Señala ACEDO PENCO<sup>187</sup> que la inclusión de la protección constitucional otorgada por el artículo 51 CE a los consumidores en España

---

*consumidores y para el interés general*”, teniéndose en cuenta también “*el permanente deber del Estado de defender al consumidor (art. 5 de la Ley) y evitar abusos derivados de restricciones intencionadas de la competencia*”.

<sup>183</sup> Cfr. BERCOVITZ, A., “La protección de los consumidores, la constitución española y el Derecho mercantil”, en *Lecturas sobre la Constitución española* (Dir. T.R. Fernández Rodríguez), T. II, Madrid, 1978, pp. 99 ss.

<sup>184</sup> Véase MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., *Constitución, sistema económico y Derecho Mercantil*, Madrid, 1982, pág. 51

<sup>185</sup> El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establece que “*Las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores.*”

<sup>186</sup> BOTANA GARCÍA, G. y RUIZ MUÑOZ, M., (Coord.) *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Madrid, 1999, pp. 139 y 140.

es claramente positiva, puesto que “constituye una acertada innovación en el panorama europeo que va mucho más allá que su antecesora, la Constitución de Portugal de 1976, ya pionera, aunque tímidamente, en esta materia en Europa; sin embargo, el artículo 51 CE también contiene algunas sombras, que si no existieran dotarían de mayor perfección al precepto, ya que se olvida de indicar algo tan decisivo como qué debe entenderse por consumidor, es decir, a qué sujetos protege, y también a qué materias se extiende aquella protección, máxime cuando de desarrollo legal de estos dos extremos resulta, a nuestro modo de ver, abiertamente insatisfactorio”.

En el ámbito comunitario, la Comisión europea, consciente de la necesidad de contemplar este nuevo grupo de consumidores, y de los avances en las respectivas normativas nacionales de los Estados miembros, comenzó a adoptar varias iniciativas encaminadas a dotar de protección a los derechos e intereses de los consumidores. Así, en el año 1962, se crea el *Comité de contacto con los consumidores de la Comunidad Europea*,<sup>188</sup> un organismo en el que se integraban las siguientes entidades:

- Oficina Europea de Uniones de Consumidores
- Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo
- Comité de Organizaciones Familiares ante la CEE
- Confederación Europea de Sindicatos Libres
- Organización Europea de la Confederación Mundial del Trabajo.

El Comité de contacto con los consumidores de la Comunidad Europea es reconocido, de forma inmediata, por la Comisión como interlocutor válido para representar al consumidor en el seno del Mercado común.

---

<sup>187</sup> ACEDO PENGO, A., Fundamentos constitucionales de la protección jurídica de los consumidores en el ordenamiento español y en la Unión Europea IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. [en línea] 2012, VI (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222991002>.

<sup>188</sup> Que subsistió hasta el año 1972.



En el año 1968 se crea el *Servicio Especializado para las cuestiones relativas a los consumidores*, y tres años después, en el año 1972 se disolvería el Comité de contacto con los consumidores de la Comunidad Europea, debido a su inoperancia motivada por diferentes problemas, como eran la falta de medios financieros, la ausencia de una estructura administrativa conjunta, la disparidad de objetivos perseguidos por los distintos organismos que lo componían, etc.

En el año 1973, la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó la Decisión 73/306, de 25 de septiembre, donde se acordaba la creación de un *Comité Consultivo de los Consumidores*, que estaría encargado de representar y proteger los intereses de los consumidores; este Comité surge a raíz de la reunión que mantuvieron el año anterior en París, los días 19 y 20 de octubre de 1972, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros, donde se instó a las instituciones comunitarias para que adoptasen medidas prácticas para la protección de los intereses de los ciudadanos, en consonancia con la idea de la “*Europa de los ciudadanos*”, y adoptasen iniciativas tendentes a fortalecer las medidas de protección de los consumidores.

El *Comité de contacto con los consumidores de la Comunidad Europea* fue un órgano al que se dotó de función representativa de los intereses de los consumidores dentro de algunos organismos de la propia Comunidad Económica Europea. A partir de este momento, deja de considerarse al consumidor como un “comprador y utilizador de bienes y servicios de uso personal, familiar o colectivo”, para considerarle como una persona concernida por diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle, directa o indirectamente, en tanto que consumidor. Igualmente, se reconoce que el consumidor se encuentra en una posición de relativa debilidad frente a los empresarios y distribuidores.

En el año 1973, también se crea el *Servicio especializado para las cuestiones relativas a los consumidores*, que dependía de la Dirección General encargada de los asuntos de la competencia.

También en el año 1973 se elaboró por el Consejo de Europa la “*Carta Europea de Protección de los Consumidores*”, el 17 de mayo de 1973<sup>189</sup>. En este instrumento se invitaba a los distintos Estados miembros a que actuasen en los ámbitos prioritarios de protección del consumidor, y que son:

- establecimiento de servicios nacionales y locales encargados de aconsejar a los consumidores
- reconocimiento y aplicación de códigos voluntarios de prácticas comerciales desleales
- reglamentación del servicio posventa
- reglamentación de las prácticas comerciales abusivas o dudosas
- acentuación del papel de las organizaciones de consumidores
- coordinación internacional de las normas relativas a los aditivos alimentarios.

En la Carta Europea de Protección de los Consumidores se reconocían los siguientes cuatro derechos fundamentales de los consumidores:

a.- El derecho a **la protección y a la asistencia de los consumidores**, que debe manifestarse, según las directivas del Consejo de Europa, en un fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma. Además, los consumidores deben ser protegidos de todo daño, económico o material, provocado por bienes de consumo.

---

<sup>189</sup> Resolución 543 (1973) relativa a una Carta Europea de protección de los consumidores, Recopilación de los Textos adoptados, 25 sesión ordinaria de la Asamblea consultiva (14-18 de mayo de 1973).

b.- El derecho a la **reparación del daño** que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos.<sup>190</sup>

c.- El derecho a la **información y a la educación**, que la Carta prevé no sólo para la obtención, por parte del consumidor, de informaciones correctas sobre la calidad de los productos, sino también para verificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto, el cual debe poder ser usado “con toda seguridad y con plena satisfacción” por el consumidor. (Como señala GONZÁLEZ VAQUÉ<sup>191</sup> las mejores armas para defender y proteger al consumidor son la información y la educación.)

d.- El derecho de los consumidores a **organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos**, para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina de consumo.<sup>192</sup>

En la Carta de Protección del Consumidor se pretende, por el Consejo de Europea, combinar la necesidad de fundar la política de protección del consumidor, sobre determinadas medidas internacionales con el fin de no perjudicar los intercambios comerciales, con el interés que el Consejo otorga

---

<sup>190</sup> En este sentido, la Carta señala que los ordenamientos de los países miembros del Consejo de Europa deberán establecer “reglas generales que provean a la seguridad de los bienes y servicios”; que instituyan controles sobre los productos del mercado y sobre su composición y etiquetado; que protejan los intereses económicos de los consumidores con controles sobre las condiciones generales de contratación. Y, en fin, en la Carta se invita a cada país miembro a una revisión periódica de la legislación en materia de prácticas comerciales desleales y, en general, de todas las prácticas que resulten abusivas, incorrectas o poco deseables desde la perspectiva de la protección al consumidor.

<sup>191</sup> GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del consumo: ¿una disciplina jurídica?”, Estudios sobre consumo, núm. 22, 1991, pp. 12 y ss.

<sup>192</sup> Al lado de estas organizaciones de consumidores, cada país deberá instituir una “autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores y las categorías comerciales”, con facultades tanto para expresar pareceres a los órganos legislativos y gubernativos sobre todos los problemas de tutela de los consumidores, cuanto para aplicar la ley y los reglamentos destinados a regular las operaciones de mercado desde la perspectiva de dicha tutela.

a la protección del individuo y la defensa de los derechos de algunos grupos sociales particularmente vulnerables.

En cuanto al contenido de la Carta de Protección del Consumidor, deben destacarse las siguientes particularidades:

- se contienen disposiciones generales sobre los derechos de los consumidores
- se contempla la necesidad de protección contra los daños físicos que puedan sufrir los consumidores, provocados por productos peligrosos y los medios de reparación de los mismos
- se contempla la protección de los intereses económicos de los consumidores
- se destaca la necesidad de proteger y promover la educación (especialmente de los jóvenes consumidores, en las escuelas), la información y la representación de los consumidores, así como el establecimiento de mecanismos de ayuda financiera a las organizaciones de consumidores
- se señalan medidas prioritarias de acción
- se sugieren iniciativas legislativas contra las cláusulas abusivas, sobre el servicio posventa, la publicidad engañosa y la información al consumidor
- se insta la creación de procedimientos simplificados para la resolución de litigios de consumo donde se diriman pretensiones económicas “menores”.

En el año 1975, la Comisión adoptó **el primer Programa Preliminar de protección de los consumidores**,<sup>193</sup> que reordenó en forma sistemática todas las iniciativas para la tutela del consumidor y que representa un punto de inflexión en esta materia, puesto que, a partir de ese momento, y hasta la fecha actual, la Comunidad Europea prevé la política de consumidores, como una política especial, distinta de las otras, con tratamiento diferenciado y, en algunos casos, prioritario, para lo cual prevé la adopción de una serie de medidas que se encuadran dentro de los objetivos perseguidos y expuestos en ese programa preliminar.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> DO C 92, de 25 de abril de 1974.

<sup>194</sup> En el Programa se reconocieron los siguientes cinco derechos fundamentales del consumidor:

a.- El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores. Los bienes y servicios puestos en el mercado a disposición del consumidor deben ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten peligros para su salud o seguridad; y cuando sí presenten tales peligros, deben poder ser retirados del mercado con procedimientos rápidos y sencillos. De manera general, los riesgos que pueden provenir de un uso previsible de los bienes y servicios, tomando en cuenta su naturaleza y las personas a las cuales son destinadas, deben ser puestos en conocimiento previo de los consumidores por medios apropiados. El consumidor debe ser protegido contra las consecuencias de daños corporales causados por mercancías y productos defectuosos provistos por productores de bienes y prestadores de servicios.

b.- El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores. Los compradores de bienes o servicios deben ser protegidos contra los abusos de poder del proveedor; en particular, contra los contratos tipo (o de adhesión) establecidos unilateralmente, la exclusión abusiva en los contratos de derechos básicos, las condiciones abusivas de crédito, el requerimiento de pago de mercancías no ordenadas y los métodos de venta agresivos. El consumidor debe ser protegido contra los daños provocados a sus intereses económicos por un producto defectuoso o un servicio deficiente. La presentación y promoción de bienes y servicios, incluyendo los servicios financieros, no deben ser concebidos de forma que engañen, directa ni indirectamente, a la persona a la que se le ofrecen o a través de la que se solicitan. Ninguna forma de publicidad visual o auditiva debe inducir a error al cliente potencial del producto o del servicio. El autor de cualquier tipo de publicidad debe poder justificar la veracidad de lo que afirma por medios apropiados. Todas las informaciones proporcionadas en la etiqueta, tanto en el lugar de venta como en la publicidad, deben ser exactas. El comprador de bienes de consumo duradero debe poder beneficiarse de un servicio posventa satisfactorio, el cual debe comprender la obtención de las piezas de recambio o refacciones que sean necesarias para efectuar las reparaciones. La gama de las mercancías puesta a disposición del consumidor debe ser tal que permita a éste hacer una elección adecuada.

c.- El derecho a la reparación de los daños. El consumidor debe recibir asesoramiento y asistencia en materia de quejas y en caso de perjuicios sufridos debido a la compra o utilización

De este y de los demás programas que se han ido sucediendo y que se extienden hasta el último de ellos, el Programa plurianual de consumidores para el período 2014/2020,<sup>195</sup> hablaremos posteriormente.

En el año 1999, el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno recoger en una Carta los derechos fundamentales vigentes en la Unión Europea, que debería debía contener los principios generales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los países de la Unión Europea, los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea del Consejo y en la *Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores*, y los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

**La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**<sup>196</sup> fue proclamada el 7 de de diciembre de 2000, en Niza, por el Parlamento

---

de productos defectuosos o de servicios insuficientes. Tiene derecho, además, a una justa reparación de tales perjuicios por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

d.- El derecho a la información y a la educación del consumidor. Por una parte, el comprador de bienes o servicios debe disponer de una información suficiente que le permita conocer las características esenciales de los bienes y servicios que se le ofrecen, tales como su naturaleza, calidad, cantidad, y precio; hacer una elección racional entre los bienes y servicios que compiten en el mercado; utilizar con plena seguridad y de modo satisfactorio dichos bienes y servicios; así como reclamar la reparación de los perjuicios eventuales que resulten de los productos o servicios recibidos. Por otra parte, se deben poner oportunos medios educativos a disposición tanto de los niños, como de los jóvenes y los adultos, para que puedan actuar como consumidores informados, conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaces de elegir con claridad entre los bienes y servicios.

e.- El derecho a la representación (derecho a ser escuchado). Los consumidores deben ser consultados y oídos cuando se preparen las decisiones que les conciernen, en particular, a través de las asociaciones interesadas en la protección e información de los consumidores.

<sup>195</sup> DOUE L 84/42, de 20 de marzo de 2014.

<sup>196</sup> DO C 364, de 18 de diciembre de 2000

Europeo, el Consejo y la Comisión.<sup>197</sup> Posteriormente se revisó en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, antes de la firma del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, y una vez que entró en vigor el Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea pasaba a ser vinculante para todos los Estados miembros (a excepción de Reino Unido y Polonia, por mor del Protocolo núm. 30, al que posteriormente se adhirió la República Checa). La revisión de la Carta aparece publicada en el DOUE C83/389, de 30 de marzo de 2010.<sup>198</sup>

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 Títulos:

- Título I: dignidad (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).
- Título II: libertad (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).
- Título III: igualdad (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y

---

<sup>197</sup> La Carta fue elaborada por una convención compuesta por un representante de cada país de la UE y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

<sup>198</sup> La Carta reúne en un único documento los derechos que hasta ahora se repartían en distintos instrumentos legislativos, como las legislaciones nacionales y comunitarias, así como los Convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al dar mayor visibilidad y claridad a los derechos fundamentales, establece una seguridad jurídica dentro de la UE.

mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).

- Título IV: solidaridad (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).
- Título V: ciudadanía (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).
- Título VI: justicia (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).
- Título VII: disposiciones generales.

Es en el Título IV “Solidaridad”, donde se recoge el precepto relativo a los consumidores, el artículo 38, que establece, de forma escueta, que “*las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores*”. A pesar lo escueto del texto, cabe resaltar que a partir de este momento, aparece ya, sin ningún género de dudas, el derecho a la protección de los consumidores como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios.

En el Informe del año 2014, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las



Regiones, sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2013<sup>199</sup> se destaca el gran número de casos que durante el 2013 conoció el Tribunal de Justicia relativos a la aplicabilidad de la Carta a nivel nacional, lo que pone de relieve la creciente interacción de la Carta con los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>200</sup>.

Se señala en el informe que los jueces nacionales son figuras clave para dar efecto concreto a los derechos y las libertades consagrados en la Carta, ya que garantizan directamente a las personas una total reparación en los casos de incumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea.

También se destaca el papel de las instituciones de la Unión Europea, en la labor de garantizar una aplicación coherente de las disposiciones de la Carta desde que ésta adquirió carácter jurídicamente vinculante como Derecho primario de la Unión Europea, y por ello, se advierte que deben examinarse cuidadosamente todas las posibles repercusiones en los derechos fundamentales, durante los procedimientos legislativos y, especialmente, en la fase de elaboración de soluciones transaccionales finales, lo cual exige un fuerte compromiso interinstitucional.

Por ello, se informa y se sugiere que las instituciones de la UE deben ir más allá del simple cumplimiento de los requisitos legales derivados de la Carta y han de seguir ejerciendo la tarea política de fomentar una cultura de derechos fundamentales para todos: ciudadanos, agentes económicos, consumidores y autoridades públicas.

---

<sup>199</sup> COM/2014/0224 final.

<sup>200</sup> Se señala en el informe: “*En este contexto, la sentencia Åkerberg Fransson desempeña un importante papel en el proceso continuo de definición de la aplicación de la Carta en los Estados miembros por parte de los jueces nacionales, aunque la jurisprudencia a este respecto sigue evolucionando y probablemente seguirá afinándose.*”

### **3. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL DERECHO COMUNITARIO**

Una vez vistos los antecedentes históricos y legislativos, pasemos a analizar la normativa comunitaria sobre protección del consumidor, y cómo aparece la figura del consumidor, tanto en el derecho primario en el derecho derivado<sup>201</sup>.

#### **3.1. EL CONVENIO DE ROMA DE 1980, EL CONVENIO DE BRUSELAS DE 1968 Y LOS CONVENIOS DE LUGANO DE 1988 Y 2007**

El Consejo de la Comunidad Europea, en su Resolución de 19 de enero de 1999, sobre la dimensión relativa a los consumidores en la sociedad de la información<sup>202</sup>, insta a la Comisión a que *“haga todo lo posible para, de conformidad con el Derecho comunitario y con las obligaciones internacionales de la Comunidad, velar por que los consumidores puedan acogerse a los derechos que ofrecen ya los Convenios de Bruselas y de Roma, entre otros, los relativos a la aplicabilidad de los derechos que otorga la legislación del país de residencia y los relativos al fácil acceso a su jurisdicción, y ,en su caso, para potenciar tales derechos”*. Esta resolución tiene su fundamento, principalmente, en el incremento de las transacciones transfronterizas efectuadas por medio de las tecnologías de la información, en las cuales *“los consumidores deben poder, en el marco del Derecho comunitario y de los Convenios de Roma y Bruselas, acogerse a la protección que ofrece la legislación de su país de residencia habitual y poder acceder fácilmente a los procedimientos de recurso”*.

---

<sup>201</sup> Con respecto al derecho desviado, ya hemos hecho referencia en epígrafes anteriores, al hablar del concepto de consumidor y la forma en que se define en las Directivas y Reglamentos comunitarios.

<sup>202</sup> DO C 23 de 28 de enero de 1999.

## 1º) Convenio de Roma de 1980.-

El Convenio de Roma de 1980<sup>203</sup> sobre la Ley aplicable a las Obligaciones Contractuales, de 19 de junio de 1980,<sup>204</sup> establecía las reglas para determinar la normativa aplicable a cada contrato de entre los que se encuentran incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Sus disposiciones eran aplicables a las obligaciones contractuales que surgieran dentro de su ámbito, y que suscitasen una posibilidad de elección entre las normativas de los distintos Estados, permitiendo a las partes decidir, de mutuo acuerdo, la normativa nacional que regiría el contrato, aunque se establecían algunos límites a dicha posibilidad de elección, y se establecía el fuero aplicable en el supuesto de que las partes no hubiera acordado qué normativa nacional fuera aplicable.

El artículo 5 del Convenio de Roma introduce una norma de protección del consumidor, relativa al fuero aplicable; así, aunque se da libertad a las partes para que determinen la normativa aplicable, esta elección no puede producir el efecto de privar al consumidor de la protección que le proporcionaría la normativa del país en que resida habitualmente, siempre que el contrato le hubiera precedido una oferta realizada en dicho país, o bien si el encargo del consumidor se recibió en dicho Estado o el contrato fuera de compraventa de mercancías y el consumidor lo hubiera concertado desplazándose al país del oferente en viaje organizado para tal fin por el oferente.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Diario Oficial nº C 027 de 26/01/1998 pp. 0034 – 0046.

<sup>204</sup> España se adhirió al Convenio de Roma, por el Convenio de 18 de mayo de 1992, ratificado por Instrumento de 7 de mayo de 1993.

<sup>205</sup> Artículo 5 “*Contratos celebrados por los consumidores:*

1. *El presente artículo se aplicará a los contratos que tengan por objeto el suministro de bienes muebles corporales o de servicios a una persona, el consumidor, para un uso que pueda ser considerado como ajeno a su actividad profesional, así como a los contratos destinados a la financiación de tales suministros.*

2. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3, la elección por las partes de la ley aplicable no podrá producir el resultado de privar al consumidor de la protección que le aseguren las disposiciones imperativas de la ley del país en que tenga su residencia habitual:*

Además, en el apartado 4º del mismo artículo se establece que la normativa aplicable, a falta de elección, será la del país de residencia del consumidor, con exclusión de los contratos de transporte de personas, y de suministro de servicios cuando deban prestarse al consumidor en un país distinto de aquél en que tenga su residencia habitual. A pesar de esta exclusión que se establece en el apartado 4º, lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio de Roma se aplicará a los contratos que, por un precio global, comprendan prestaciones combinadas de transporte y alojamiento.

En cuanto a la forma de los contratos, en el artículo 9 se establece una norma beneficiosa para el consumidor, al disponer que las reglas previstas en el artículo 9 para la generalidad de los contratos, no se aplicarán a los contratos que entren en el ámbito de aplicación del artículo 5 celebrados en las circunstancias descritas en su apartado 2, y la forma de estos contratos se regirá por la ley del país en el que tenga su residencia habitual el consumidor.

El Convenio de Roma de 1980 ha sido derogado por el Reglamento 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre Ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I)<sup>206</sup>, al que nos referiremos posteriormente.

---

*- si la celebración del contrato hubiera sido precedida, en ese país, por una oferta que le haya sido especialmente dirigida o por publicidad, y si el consumidor hubiera realizado en ese país los actos necesarios para la celebración del contrato, o*

*- si la otra parte contratante o su representante hubiera recibido el encargo del consumidor en ese país, o*

*- si el contrato fuera una venta de mercancías y el consumidor se hubiera desplazado de este país a un país extranjero y allí hubiera realizado el encargo, siempre que el viaje hubiera sido organizado por el vendedor con la finalidad de incitar al consumidor a concluir una venta.*

*3. No obstante lo dispuesto en el artículo 4, y en defecto de elección realizada conforme al artículo 3, estos contratos se regirán por la ley del país en que el consumidor tenga su residencia habitual, si concurrieran las circunstancias descritas en el apartado 2 del presente artículo.”*

<sup>206</sup> DOUE L 177/6, de 4 de julio de 2008.

## 2º) Convenio de Bruselas de 1968.-

El Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>207</sup>, viene a ser un instrumento convencional de Derecho Internacional Privado que con carácter general determina la competencia judicial internacional de los órganos jurisdiccionales. Fue el primero de estas características en las Comunidades Europeas y sirvió como inspiración del Reglamento 44/2001 (Bruselas 1), que lo sustituiría.

El Convenio de Bruselas de 1968 entró en vigor en 1973. Los Estados que se iban incorporando sucesivamente a las Comunidades Europeas, también lo fueron ratificando, y se aprovecharon estos convenios o protocolos de ratificación, para modificar o ampliar algunos aspectos de su ámbito personal, material o espacial.<sup>208</sup>

A efectos de evitar interpretaciones divergentes y contradictorias por los distintos Estados Miembros, se estableció un protocolo adicional en 1971<sup>209</sup>, con el que se intentaba evitar que los órganos jurisdiccionales de los Estados parte, pudieran interpretar el Convenio conforme a los criterios y principios de sus ordenamientos jurídicos internos.

En el Convenio de Bruselas de 1968 se establecen, en su Sección Cuarta, las reglas para determinar la competencia en materia de contratos celebrados por los consumidores, que son:

a.- Si la acción es planteada por el consumidor contra el empresario, el consumidor podrá demandar ante los tribunales del Estado contratante en

---

<sup>207</sup> Que debe complementarse con el Convenio de Lugano, de 16 de septiembre de 1988, relativo a la competencia judicial y al reconocimiento de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

<sup>208</sup> Así por ejemplo, los contratos de trabajo, fueron reconocidos como tal en el año 1989, coincidiendo con la adhesión al Convenio de España y de Portugal; hasta entonces, los contratos de trabajo, se asimilaban a los contratos civiles.

<sup>209</sup> DO C 15 de 15.1.1997, pp. 1.

cuyo territorio esté domiciliado el consumidor o en los del foro del empresario, pudiendo elegir libremente una u otra opción.

b.- Si la acción es planteada por el empresario contra el consumidor, no existe esa facultad de opción o elección de foro, y en estos casos, el empresario, necesariamente, deberá demandar al consumidor ante los tribunales del Estado contratante en cuyo territorio esté domiciliado el consumidor.<sup>210</sup>

Únicamente prevalecerán sobre estas disposiciones generales los siguientes acuerdos:

a.- Los acuerdos que sean posteriores al nacimiento del litigio.

b.- Los acuerdos que permitan al consumidor someterse a tribunales distintos de los indicados en la presente sección.

c.- Los acuerdos celebrados entre el consumidor y su contratante que tengan en el momento de la conclusión del contrato, su domicilio o su residencia habitual en un mismo Estado contratante, atribuyan competencia a los tribunales de tal Estado, salvo si las leyes de éste prohíben tales acuerdos.

Las Disposiciones del Convenio de Bruselas de 1968 han sido recogidas en el Reglamento CE núm. 44/2001, del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial internacional y al reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil,<sup>211</sup> conocido como “Bruselas I”, que viene a sustituir el Convenio de Bruselas en todos Estados miembros, excepto en Dinamarca, a partir del día 1 de marzo de 2002. Y posteriormente, fue sustituido por el Reglamento número 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de

---

<sup>210</sup> Según dispone el artículo 14, in fine, “estas disposiciones no obstarán al derecho de presentar demandas reconventionales ante los tribunales que estén conociendo de demandas principales conforme a la presente acción”.

<sup>211</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001.

diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>212</sup>, que deroga el Reglamento (CE) 44/2001, y que sustituye, entre los Estados miembros, a las disposiciones del Convenio de Bruselas de 1968, salvo en lo que respecta a los territorios de los Estados miembros comprendidos en el ámbito de aplicación territorial de dicho Convenio y que están excluidos del presente Reglamento en virtud del artículo 355 del TFUE.<sup>213</sup>

### 3º) Convenios de Lugano de 1988 y 2007.-

El Convenio de Bruselas de 1968, sirvió como modelo para establecer el Convenio (88/592/CEE) de Lugano de 1988, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, hecho en Lugano el 16 de septiembre de 1988, de fecha de 9 de agosto de 1994.<sup>214</sup> En este tratado, participaron los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Noruega e Islandia) junto a los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

---

<sup>212</sup> DOUE L 351/1, de 20 de diciembre de 2012.

<sup>213</sup> Establece el artículo 355 TFUE (antiguo artículo 299, apartado 2, párrafo primero, y apartados 3 a 6, TCE) “*Los Tratados no se aplicarán a los países y territorios de ultramar no mencionados en la lista antes citada que mantengan relaciones especiales con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.*”

*5. No obstante lo dispuesto en el artículo 52 del Tratado de la Unión Europea y en los apartados 1 a 4 del presente artículo: a) los Tratados no se aplicarán a las islas Feroe; b) los Tratados no se aplicarán a las zonas de soberanía del Reino Unido de Akrotiri y Dhekelia en Chipre salvo en la medida que sea necesaria para garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Protocolo relativo a las zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre adjunto al Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea y de conformidad con lo dispuesto en dicho Protocolo.”*

<sup>214</sup>Diario Oficial nº L 319 de 25/11/1988 pp. 0009 – 0048. B.O.E. núm. 251 - 20/10/1994, Instrumento de ratificación del Estado Español.

En este Convenio se recogían, en los artículos 13, 14 y 15, las reglas de competencia en materia de consumidores, que ya se recogían en el Convenio de Bruselas de 1968.

Por medio de la Decisión del Consejo (2007/712/CE), de 15 de octubre de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil,<sup>215</sup> el 30 de octubre de 2007 se firmó un Convenio sobre la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales cuyo objetivo era lograr el mismo nivel de circulación de las resoluciones judiciales entre los Estados miembros de la Unión Europea y Suiza, Noruega e Islandia.

Este Convenio suscrito vino a sustituir al Convenio de Lugano de 1988 sobre la competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y permitió la suscripción de terceros países, puesto que, aparte de que pretendía reforzar la cooperación con Dinamarca, Suiza, Noruega e Islandia, permitía la adhesión de :

- los futuros miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC);
- los futuros miembros de los Estados miembros de la Comunidad Europea que actuasen en nombre de determinados territorios no europeos que formen parte del territorio de ese Estado miembro o que fueran responsables de las relaciones exteriores de dichos territorios;
- cualquier otro Estado por acuerdo unánime de todas las Partes contratantes.

Este nuevo Convenio de Lugano se aplicaría a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y pretendía alcanzar un alto nivel de circulación de las resoluciones judiciales, así como facilitará el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales nacionales de estos países

---

<sup>215</sup> DOUE L 339/1, de 21 de diciembre de 2007.



El Convenio sigue el actual marco jurídico comunitario, puesto que dispone el artículo 73 del 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 que “*el presente Reglamento no afectará a la aplicación del Convenio de Lugano de 2007*”.

### **3.2. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN EL DERECHO ORIGINARIO: LOS TRATADOS**

1.- En el **TRATADO DE ROMA** de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea,<sup>216</sup> no se contemplaba, de forma expresa, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, puesto que se entendía que sus intereses quedaban indirectamente cubiertos con los objetivos de apertura de fronteras, eliminación de aranceles y la normativa sobre competencia, que favorecería al consumidor si se conseguía el fin de mejorar la oferta y la calidad de los productos y servicios. Sin embargo, sí se encomendaba a la Comisión la función de garantizar la “*constante mejora de las condiciones de vida y empleo*”, así como “*promover el desarrollo armonioso de las actividades económicas*”. Como señala BARONA,<sup>217</sup> desde aquí, si bien con carácter genérico, se emprendía uno de los hitos esenciales que han marcado los sistemas jurídicos en el siglo XX: la defensa de la parte más débil en el estado del bienestar social, que es el consumidor.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> El 8 de abril de 1965 se firma el Tratado de fusión, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, vigente hasta el 1 de mayo de 1999, cuando fue derogado por el Tratado de Ámsterdam, y por el que se creaba de una única Comisión y un único Consejo al servicio de las que, por aquel entonces, eran las tres Comunidades Europeas (CEE, EURATOM y CECA), con la finalidad de racionalizar las instituciones europeas.

<sup>217</sup> BARONA VILAR, S., *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. pp. 27.

<sup>218</sup> BARONA VILAR, S., *op. cit.*, pp. 27. “*Quince años después del Tratado de Roma, en 1973, se aprobó la Carta de Protección del consumidor del Consejo de Europa. Durante estos años, la ausencia de un reconocimiento explícito no comportaba la desprotección de los*

Tan sólo en algunos artículos del Tratado se contienen referencias implícitas a los consumidores y sus intereses, si bien estas menciones aisladas se formulaban considerando al consumidor como un mero agente económico y prescindiendo de otras dimensiones socioeconómicas;<sup>219</sup> así, por ejemplo, se refieren, directa o indirectamente, al consumidor, los siguientes artículos del Tratado de Roma:

- Artículo 2: donde se definen los objetivos de la Comunidad Europea, y entre ellos se señala el de fomentar en toda la Comunidad un desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada y una elevación acelerada del nivel de vida. En este caso, el objetivo perseguido es material: aumentar la renta per cápita de los ciudadanos comunitarios.
- Artículo 36: que permite a los Estados Miembros establecer prohibiciones o restricciones a la importación justificadas en razón de “... *orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y de la vida de las personas y animales ...*”.
- Artículo 39.1: que establece como uno de los objetivos de la Política Agrícola Común el de “... *asegurar precios razonables de los suministros al consumidor*”.
- Artículo 40, 3, párrafo 2: sobre la interdicción de la discriminación entre productos o consumidores de la Comunidad Europea. En realidad, la discriminación que se intenta evitar, es la que pudiera

---

*consumidores; antes al contrario, la tutela de éstos quedaba subsumida en el desarrollo jurídico de otras actuaciones comunitarias, aunque lo fuere indirectamente, como sucedía, por ejemplo, con la política agraria que, al exigir parámetros de proporción e igualdad, tienen un sujeto recepto claro: el consumidor.”*

<sup>219</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *La protección de consumidores en la Unión Europea*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 47.

existir entre los consumidores de los diferentes Estados miembros de la Comunidad Europea.

- Artículos 85.3: donde se declaran inaplicables los acuerdos o prácticas concertadas entre empresas recogidas en el artículo 85.1, siempre que “...reserven a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante”.
- Artículo 86: que considera práctica abusiva la que limita “la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores”; se considera esta práctica como “abuso de una posición dominante”, y por ello se prohíbe.

De todo lo anterior se infiere que aún no hay una protección de los consumidores considerados como grupo económico y social; tan sólo se contempla de forma individualizada, y de forma fragmentaria.

2.- Aunque tampoco podemos hablar de una “verdadera” política de protección a los consumidores, sí que es cierto que la protección de los consumidores europeos adquiere una importancia mayor a partir del **ACTA ÚNICA EUROPEA**<sup>220</sup> de 17 de febrero de 1986 -que entró en vigor el 1 de julio de 1987-, cuyo objetivo primordial es la consecución efectiva del mercado interior, fijando para ello una fecha determinada: el día 1 de enero de 1993.

En este Texto se acometió la reforma del artículo 100 del Tratado de Roma incluyendo, en el apartado A.3, lo siguiente: “*La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referente a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección adecuado*”.

---

<sup>220</sup> DO L 169 de 29.06.1987.

Las materias que afecten a este ámbito deberán ser adoptadas por la *regla de la mayoría*. Se aparta así de la anterior regla de unanimidad, que, en ocasiones, obstaculizaba o hacía inoperativa la política comunitaria; se salva así uno de los principales escollos del mecanismo de toma de decisiones políticas, incluidas las de protección de los derechos de los consumidores, y la adopción de Directivas relativas los mismos.

La política sobre protección de los consumidores siguió siendo una política secundaria sobre todo por lo límites que imponía el artículo 100 A del Tratado de Roma, y que reflejó el Comité Económico y Social en el Dictamen que elaboró sobre la “*realización del mercado interior y la protección de los consumidores*”<sup>221</sup>:

“1º.- El artículo 100 A sólo reconoce a la Comisión como institución que debe tener en cuenta en sus propuestas la condición de “nivel de protección elevado de los consumidores”, por lo que no compromete al resto de instituciones, como el Consejo o el Tribunal de Justicia, ni tampoco compromete a los Estados Miembros.

2º.- El hecho de que se hable de “protección elevada” debilita la protección de los consumidores en aquellos Estados Miembros en los que el nivel de protección es superior al definido por la iniciativa comunitaria. Para que el criterio más favorable para el consumidor fuese el del nivel de protección más elevado, la Comisión debería tomar como punto de partida la legislación del Estado miembro más avanzado en la materia.

3º.- Puesto que el artículo 100 A limita la defensa de los consumidores a cuestiones ligadas con la consecución del mercado interior, quedan excluidas otras cuestiones más ligadas a los aspectos sociales de la política de consumo, como pudieran ser el acceso a la justicia, determinados aspectos de los servicios públicos, algunos aspectos de la política alimenticia y de nutrición o de la política sanitaria, la vivienda, etc.”

---

<sup>221</sup> DOCE núm. C 339, de 31 de diciembre de 1991.

No obstante, ya se subraya la necesidad de proteger al “consumidor europeo”, puesto que la protección que del “consumidor nacional” hacían los propios Estados Miembros, resultaba insuficiente, y en cualquier caso, habría que articular algún tipo de medida, para homogeneizar y, posteriormente, uniformar, la normativa de protección de los consumidores en el ámbito de la Comunidad Europea, como demanda el paulatino crecimiento del consumo transfronterizo o intracomunitario.

3.- En el año 1992, el **TRATADO DE MAASTRICHT** o **TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA**, de 7 de febrero de 1992<sup>222</sup>, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, eleva finalmente la protección de los derechos de los consumidores a la categoría de auténtica política comunitaria e introduce nuevos cambios en el Tratado de Roma:

1º) En el artículo 3 se menciona de forma expresa la protección de los consumidores, en el apartado.<sup>223</sup>

2º) Se crea un nuevo Título (Título XI, sobre *PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES*), integrado por un solo artículo, el 129 A, en el que se define con mayor precisión los instrumentos jurídicos encaminados a hacer efectiva la protección de los consumidores a la que ya se refería el artículo 100 del Tratado de Roma.<sup>224</sup> Como señala PASQUALE STANZIONE<sup>225</sup>,

---

<sup>222</sup> DO C 191 de 29.7.1992.

<sup>223</sup> Art. 3. “Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: [...] s) Una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores.”

<sup>224</sup> Art. 129.A.: “1. La Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante:

a) Medidas que adopte en virtud del artículo 100 A en el marco de la realización del mercado interior.

b) Acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados Miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada.

2. El Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las acciones concretas mencionadas en la letra b) del apartado 1.

resulta importante la existencia de un Título exclusivo para la protección de los consumidores,<sup>226</sup> lo que permite concluir que, a partir de ese momento, la protección de los consumidores se configura firme y sólidamente como una de las principales políticas comunitarias.

Este artículo 129 A sentará las bases para la posterior elaboración de Directivas y Reglamentos destinadas a desarrollar la política de protección de los consumidores, y además, tal y como se refleja en el apartado 3º del artículo 129 A, toda esta normativa comunitaria será “*de mínimos*”; esto es, los Estados Miembros, respetando siempre la normativa comunitaria, podrán ampliar las coberturas y garantías de protección de los consumidores y usuarios. De esta forma las normas comunitarias de protección de los consumidores, permiten a los Estados Miembros adoptar medidas más detalladas o más estrictas, pero siempre partiendo de un nivel mínimo que debe respetarse y que es el determinado por la norma comunitaria.<sup>227</sup>

Además, también debe tenerse en cuenta el artículo 189 B, que crea un nuevo proceso de *codecisión* entre el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el cual se perseguía facilitar la adopción de nuevas propuestas

---

*3. Las acciones que se adopten en virtud del apartado 2 no obstarán para que cada uno de los Estados Miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión.”*

<sup>225</sup> PASQUALE STANZIONE, S.S., *Commercio elettronico e categorie civilistiche*, Ed. Giuffrè Editore, Salerno, 2001, pp. 115 y ss.

<sup>226</sup> PASQUALE STANZIONE, S.S., *op. cit.*, pp. 200 y ss. “*A distanza di quasi venti anni, con l'adozione del Trattato di Maastricht del 7 de febbraio 1992, la voce protezione del consumatore ha assunto un notevole prestigio, tanto da essere consacrata in un titolo apposito (si tratta del Titolo XI, rubricato, appunto, Protezione dei consumatori) ed in un'articolazione normativa funzionalmente orientata al “... conseguimento di un livello elevato di protezione del consumatore” (in tal senso si esprime l'art. 129 A.1, lett.a) del Trattato in parola), nonché all'organizzazione di “... azioni specifiche di sostegno e di integrazione della política svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata” (sic, art. 129 A.1, lett. B) del medesimo Trattato).*”

<sup>227</sup> Esto puede generar, y de hecho genera, divergencias entre los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados Miembros, con lo cual, la armonización, será tan sólo “armonización de mínimos”. Estas divergencias nuevas habrán de sumarse a las ya existentes en aquellos sectores que aún no hayan sido “armonizados”.

comunitarias en todos los ámbitos, incluido el relativo a la política de protección de los consumidores, tal y como se infiere del tenor del apartado 2 del artículo 129 A, que establece que el proceso de codecisión será el cauce para tomar las “acciones concretas” a que se refiere el apartado 1; se concede así al Parlamento un poder considerablemente superior, al convertir al procedimiento de codecisión en una regla prácticamente general, con lo que se aumenta el poder del Parlamento en materia de legislación sobre política de los consumidores.

Otra innovación del Tratado de Maastricht es la introducción de una nueva figura especialmente destinada a la protección del ciudadano comunitario: el Defensor del Pueblo (*OMBUDSMAN*). Este órgano tiene la facultad de recibir las quejas que le remitan los ciudadanos comunitarios (y, por tanto, los consumidores), en relación con el funcionamiento de las instituciones y organismos comunitarios. La figura del “ombudsman” ya existía en algunos de los Estados miembros.<sup>228</sup>

4.- El **TRATADO DE ÁMSTERDAM**, firmado el 2 de octubre de 1997<sup>229</sup>, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, viene a modificar el artículo 129 A del Tratado de Maastricht, pasando a tener una nueva numeración: artículo 153.

---

<sup>228</sup> LOWE, R., *op. cit.*, pp. 140 y ss., se refiere al “ombudsman” al decir: “*Use indicates that ombudsmen schemes are more popular with consumers than is trade-association-sponsored independent arbitration. There are a number of perceived benefits. They include: the fact that they are free to consumers; the ombudsman’s ability to investigate cases as well as adjudicate on them; and the general perception (perhaps largely based on the objective stance perceived to have been taken by the better known operators in the financial services sector) that ombudsmen appear to be impartial. In response to the OFT’s earlier consultation paper, some consumer bodies felt that arbitration was not suitable for consumer problems. Their view was that the nature of the process, with the element of legal confrontation, was off-putting. They also considered that successful arbitration required some semblance of equity in the knowledge and abilities of the parties, which is seldom present in consumer cases. Ombudsmen schemes also seem preferable from the OFT’s perspective.*”

<sup>229</sup> DOCE C núm. 340, de 10 de noviembre de 1997.

En este Tratado se otorga a la política del consumidor una importancia notablemente superior a la que se le había reconocido hasta el momento, como señala PASQUALE STANZIONE.<sup>230</sup> En el artículo 153 (anterior 129 A) se relacionan los derechos de los consumidores (salud, seguridad, intereses económicos, información, educación y representación y participación), y se hace referencia a la necesidad de coordinar la política de protección de los consumidores, con las otras políticas y acciones comunitarias, para asegurar la efectividad de la primera.

Con este Tratado se avanza en el desarrollo del concepto de Europa de los ciudadanos que se contiene en el Acta Única Europea y que había permitido avanzar en políticas tales como libre circulación, medio ambiente, salud o protección de los consumidores.

---

<sup>230</sup> PASQUALE STANZIONE, S.S., *Commercio elettronico e categorie civilistiche*, Ed. Giuffrè Editore, Salerno, 2001. pp.203. “Inoltre, l’ar. 153 del Trattato di Amsterdam del 1997, destinato a rappresentare una vera e propria delimitazione applicativa dell’art. 129 del Trattato di Maastricht, implica una svolta di straordinaria importanza nell’organizzazione degli obiettivi dell’Unione Europea in ella definizione della “cittadinanza europea” (da intendersi non solo in senso giuridico-formale, ma anche un’accezione più propriamente sociale e sostanziale). Al riguardo, merita la dovuta attenzione la norma appena evocata, laddove al primo comma è asserito che l’impegno della Comunità consiste nel “... promuovere gli interessi dei consumatori” e nell’ “...assicurare un livello elevato di protezione”. Interpretando la norma si avverte la notevole forza evocativa dell’infinito “promuovere” laddove è forte e qualificante la connotazione tipicamente programmatica e funzionale. In altre parole, l’intervento non è stato limitato alla mera enunciazione di ipotesi rigidamente tipizzate entro cui proteggere il consumatore, ma è stato adottato un atteggiamento propositivo, al fine di disegnare realistiche modalità di tutela per concorrere, così, a riequilibrare le posizioni ascrivibili alle singole parti contraenti” ... “Anche il secondo comma dell’art. 153 del Trattato qui esaminato merita l’opportuna attenzione, atteso che colà è disposto che “nella definizione e nell’attuazione delle altre politiche o attività comunitarie, sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori”. L’espressione “politica” è tradotta dall’inglese policy, e indica i valori, gli obiettivi, gli indirizzi assunti dall’Unione Europea. Non si tratta, dunque, di un’enunciazione meramente nominalistica e formale dei diritti del consumatore, ma –piuttosto- si allude a finalità così rilevanti da essere incluse nel testo fondante dell’Unione, laddove ci si fa carico di considerare sempre la politica di tutela del consumatore come una delle qualificanti prerogative istituzionali. Tutto ciò implica continuo confronto e una continua mediazione tra le diverse politiche dell’Unione Europea, al fine di evitare interventi disomogenei e potenzialmente disattenti alle distinte e specifiche occasioni in cui s’impongono garanzie e presidi a favore del consumatore”.



El Tratado de Ámsterdam ha mejorado las disposiciones relativas a los consumidores a través de la aclaración de los objetivos de la Comunidad y de su mejor conexión con el resto de políticas comunitaria.<sup>231</sup>

A nivel comunitario, la Comisión dispone, a partir de dicho Tratado, de mayores posibilidades de adoptar medidas preventivas en materia de protección de los consumidores.

Además, se da un paso más en la protección de los consumidores, puesto que la Comunidad ya no sólo debe velar por “*un alto nivel de protección de los consumidores*”, sino que además, tiene la función de salvaguardar y promover los “*derechos fundamentales*” de los consumidores.

En el apartado 3 del artículo 95 (100 A) se destaca el papel de los hechos científicos, tanto a escala de la Unión Europea como nacional, en la evaluación de las propuestas relativas a las medidas sobre salud, seguridad, protección de medio ambiente y protección de los consumidores.

El artículo 153 amplía el limitado ámbito de aplicación del artículo 95 más allá del mercado único para incluir el acceso a bienes y servicios y a los tribunales, la calidad de los servicios públicos y cuestiones relativas a nutrición, alimentación, vivienda y política sanitaria.

5.- En el **TRATADO DE NIZA**,<sup>232</sup> firmado el 26 de febrero de 2001, y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, por el que se modifican el

---

<sup>231</sup> Debemos señalar que ya en el Tercer Plan comunitario sobre protección de los consumidores, que se contiene en la Resolución 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, se señalaba la necesidad de tomar más en consideración los intereses de los consumidores en las otras políticas de la Comunidad, especialmente en 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, a la agricultura, la competencia y el transporte, como presupuesto necesario para una efectiva política de protección e información del consumidor en el ámbito comunitario.

<sup>232</sup> DO C 80 de 10.3.2001, pp. 1/87.

Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, no introduce ninguna definición de consumidor, pero sigue el rumbo trazado por el Tratado de Ámsterdam y, en su artículo 153<sup>233</sup> se refiere a las medidas que debe adoptar la Comunidad para contribuir a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

A su vez, se sustituye el tenor del artículo 257,<sup>234</sup> incluyendo a los consumidores como parte integrante del Comité Económico y Social, que se crea. Según lo dispuesto en el artículo 165, dicho Comité será de carácter consultivo, y estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general.

---

<sup>233</sup> «1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

2. Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

3. La Comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:

a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior;

b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3.

5. Las medidas que se adopten en virtud del apartado 4 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión.”

<sup>234</sup> Artículo 257. “Se crea un Comité Económico y Social, de carácter consultivo. El Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general.”

6.- El 29 de octubre de 2004 los 25 Jefes de Estado o de Gobierno firmaron el **TRATADO DE ROMA** por el que se establece una Constitución para Europa. Este texto normativa era el fruto de laborioso programa de integración normativa y política, que, sin embargo, no entró nunca en vigor porque no fue ratificado por los Estados miembros, como era obligatorio, ya que se disponía en el Tratado que el texto debía ser ratificado por todos los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, bien mediante ratificación parlamentaria, bien mediante referéndum.<sup>235</sup>

No obstante no haber entrado en vigor, sí interesa analizar cómo se contemplaba la protección de los consumidores en dicho texto constitucional.

- Según lo dispuesto en el artículo I-14, la protección de los consumidores sería una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros.
- Se establece, en el artículo III-120 la obligación de contemplar la protección del consumidor de forma transversal en la definición y ejecución de otras políticas y acciones de la Unión Europea.
- Será prioritario para la Unión Europea garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores, y para ello (Artículo III-235) la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para defender sus intereses.

---

<sup>235</sup> En la Constitución Europea se preveía que el proceso de ratificación duraría dos años y que entraría en vigor, a más tardar, el 1 de noviembre de 2006. Tras las dificultades de ratificación existentes en algunos Estados miembros, los jefes de Estado o de Gobierno decidieron iniciar un «período de reflexión» sobre el futuro de Europa durante el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005. Ese período de reflexión finalizó con el acuerdo llegado en el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, de elaborar un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea, que concluyó en el Tratado de Lisboa de 2007.

7.- En el **TRATADO DE LISBOA**, suscrito el 13 de diciembre de 2007<sup>236</sup> y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se definen las competencias de la Unión Europea, tratando de delimitar qué competencias quedan en manos de los estados miembros, cuáles la Unión y Europea, y cuáles se administran de forma compartida.

Se establecen tres categorías de competencias:

- Competencias exclusivas de la Unión Europea: en aspectos como la unión aduanera, la política comercial común o la competencia.
- Competencias de apoyo de la UE a los Estados miembros: como en intervenciones financieras, cultura, educación, o industria.
- Competencias compartidas según el principio de subsidiariedad: donde se encuadraría la protección de los consumidores, junto con otras materias como medio ambiente o transporte.

8.- También hemos de mencionar, en este apartado de Derecho primario de la Unión Europea, la **CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**<sup>237</sup> que entró en vigor al mismo tiempo que el Tratado de Lisboa.

Dicha carta fue proclamada el 7 de diciembre de 2000, en Niza, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.<sup>238</sup> Posteriormente se revisó en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, antes de la firma del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, y una vez que entró en vigor

---

<sup>236</sup> DO C 306 de 17.12.2007.

<sup>237</sup> DO C 364, de 18 de diciembre de 2000.

<sup>238</sup> La Carta fue elaborada por una convención compuesta por un representante de cada país de la UE y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

el Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea pasaba a ser vinculante para todos los Estados miembros (a excepción de Reino Unido y Polonia, en virtud de lo dispuesto en el Protocolo núm. 30, al que posteriormente se adhirió la República Checa). La revisión de la Carta aparece publicada en el DOUE C83/389, de 30 de marzo de 2010.<sup>239</sup>

Según dispone el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE), “*la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea..., la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*”. Por ende, hemos de concluir que la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión y, como tal, sirve de parámetro de referencia a la hora de examinar la validez del Derecho derivado y de las medidas nacionales.

La Carta, en su Título IV “*Solidaridad*”, recoge el precepto relativo a los consumidores, el artículo 38, que establece, de forma escueta, que “*las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores*”. A pesar lo escueto del texto, cabe resaltar que a partir de este momento, aparece ya, sin ningún género de dudas, el derecho a la protección de los consumidores como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios.<sup>240</sup>

Se señala en el informe que los jueces nacionales son figuras clave para dar efecto concreto a los derechos y las libertades consagrados en la

---

<sup>239</sup> La Carta reúne en un único documento los derechos que hasta ahora se repartían en distintos instrumentos legislativos, como las legislaciones nacionales y comunitarias, así como los Convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al dar mayor visibilidad y claridad a los derechos fundamentales, establece una seguridad jurídica dentro de la UE.

<sup>240</sup> En el Informe del año 2014, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2013<sup>240</sup> se destaca el gran número de casos que durante el 2013 conoció el Tribunal de Justicia relativos a la aplicabilidad de la Carta a nivel nacional, lo que pone de relieve la creciente interacción de la Carta con los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>240</sup>.

Carta, ya que garantizan directamente a las personas una total reparación en los casos de incumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea.

9.- En la versión consolidada del **TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA y DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA** (2012/C 326/01),<sup>241</sup> se modifica el artículo 153 del Tratado de Ámsterdam, pasando a ser el artículo 169.

La versión consolidada del TFUE contiene el título XI “*Protección de los consumidores*”, y en el mismo se establece, como obligación de la Unión Europea, para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, y así contribuir a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses, la adopción de una serie de dos tipos de medidas:

a) medidas que se adopten en virtud del artículo 114 (antiguo artículo 95 TCE) en el marco de la realización del mercado interior<sup>242</sup>;

b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

---

<sup>241</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.

<sup>242</sup> Establece el artículo 114 TUE. “1. *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. 2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena. 3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.*”

Las medidas comunitarias no impedirán, lógicamente, que los Estados miembros adopten otras medidas orientadas a conseguir una mayor protección de los consumidores y usuarios, por encima del nivel de protección marcado por las normas y políticas comunitarias.

Por otro lado, en el artículo 4 se incluye la política sobre protección de los consumidores como una de las competencias compartidas entre la Comisión y los Estados miembros.

Por último debe destacarse el carácter de transversalidad que se otorga a la protección de los consumidores, en el artículo 12 (antiguo artículo 153, apartado 2, TCE), al disponer que deben ser tenidas en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores *“al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión”*.

### **3.3. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN EL DERECHO DERIVADO: LAS DIRECTIVAS Y LOS REGLAMENTOS**

Dentro del Derecho derivado hemos de distinguir la normativa que sí es vinculante (Reglamentos y Directivas), de la que no lo es (Recomendaciones, principalmente).

Conforme al artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>243</sup> (antiguo artículo 249 TCE), para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

---

<sup>243</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390. Versión consolidada.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

Los Reglamentos, por lo tanto, son normas generales aplicables en el territorio de la Comunidad y tienen por destinatarios a todos los Estados miembros. Las Directivas son normas comunitarias que tienen a los Estados por destinatarios de modo inmediato (como señala LINDE PANIAGUA),<sup>244</sup> en la medida en que persiguen como objetivo la aproximación de las legislaciones o de las políticas de los Estados miembros en base a que éstas se adapten al modelo que supone la directiva en el plazo señalado en la propia directiva, de modo que el resultado que persigue la directiva se cumpla, aunque la forma y los medios no sean los mismos en los distintos Estados miembros. La Directiva sería una norma de resultado, que no condiciona ningún elemento, formal o material, del proceso que cada Estado miembro elija para la transposición de la directiva a su respectivo ordenamiento jurídico interno. El Reglamento, sin embargo, es la expresión más contundente del significado jurídico de la Unión Europea, que supone que se ha producido una transferencia previa de competencia de los Estados miembros hacia la Unión Europea, que asume la competencia en este ámbito ejerciéndola mediante reglamentos comunitarios obligatorios y directamente aplicables en el territorio de toda la Unión Europea, dado que tienen alcance general. Los Reglamentos vienen a ser las leyes generales de la UE, que crean, directamente, derechos y obligaciones que son exigibles ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

Dentro del Derecho derivado comunitario, analizaremos, a continuación, las disposiciones normativas más relevantes, en materia de protección de los consumidores.

---

<sup>244</sup> LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, PP./MIRALLES SANGRO, PP./BACIGALUPO, M., *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 267.



## 1º.- DIRECTIVAS COMUNITARIAS.-

En cuanto a las DIRECTIVAS adoptadas por las instituciones comunitarias en materia de protección del consumidor, debemos destacar, como más relevantes, las siguientes, dividiéndolas en tres categorías:

A) *Directivas de aplicación general:* como su nombre indica, son de aplicación a todos los ámbitos del sector económico. Entre ellas podemos señalar las siguientes Directivas:

- Directiva 79/581/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1979, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de precios de productos alimenticios y no alimenticios, modificada por las Directivas 88/314/CEE, 88/315/CEE del Consejo y 95/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.<sup>245</sup>
- Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984<sup>246</sup>, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de publicidad engañosa.<sup>247</sup> Fue derogada por la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.
- Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. Modificada por la Directiva 1999/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 1999, por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE del Consejo relativa a la aproximación de

---

<sup>245</sup> DO L 158 de 26 de junio de 1979, pp. 19 –21.

<sup>246</sup> Estuvo vigente hasta el 12 de junio de 2005.

<sup>247</sup> DO L 250 de 19 de septiembre de 1984, pp. 17.

las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos.<sup>248</sup>

- Directiva 87/357/CEE del Consejo, de 25 de julio, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre productos de apariencia engañosa y que constituyan un peligro para la salud y seguridad de los consumidores.<sup>249</sup>
- 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.<sup>250</sup>
  - Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, sobre la creación de un Comité de Seguros.<sup>251</sup> Fue modificada por la Directiva 2008/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008 que modifica la Directiva 91/675/CEE del Consejo, por la que se crea un Comité de seguros y pensiones de jubilación, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.<sup>252</sup>
- Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos.<sup>253</sup> Esta Directiva fue derogada y sustituida por la Directiva 2001/95/CE.
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con

---

<sup>248</sup> DO L 141, de 4 de junio de 1999, pp. 20-21.

<sup>249</sup> DO L 192, de 11 de julio de 1987, pp. 49-50.

<sup>250</sup> DO L 372 de 31 de diciembre de 1985, pp. 31.

<sup>251</sup> DO L 374 de 31 de diciembre de 1991, pp. 32-33.

<sup>252</sup> DOUE L 76, de 19 de marzo de 2008, pp. 48-49.

<sup>253</sup> DO L 228, de 11 de agosto de 1992, pp. 24.

consumidores.<sup>254</sup> Esta Directiva fue modificada por la Decisión 2002/995/CE de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, por la que se establecen medidas cautelares provisionales respecto a las importaciones de productos de origen animal destinados al consumo particular.<sup>255</sup>

- Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de enero, relativa a las transferencias transfronterizas<sup>256</sup>. (Esta Directiva ha sido derogada por la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior).
- Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997, por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa, a fin de incluir en la misma la publicidad comparativa.<sup>257</sup> Esta Directiva fue derogada y sustituida por la Directiva 2006/114/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.
  - 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 distancia.<sup>258</sup>
- Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores<sup>259</sup>. Fue modificada por la Directiva 2005/29/CE

---

<sup>254</sup> DO L 095, de 21 de abril de 1993, pp. 29.

<sup>255</sup> DO L 353, de 30 de diciembre de 2002, pp. 1 – 9.

<sup>256</sup> DO L 43, de 14 de febrero de 1997, pp. 25- 30.

<sup>257</sup> DO L 290, de 23 de octubre de 1997, pp. 18.

<sup>258</sup> DO L 144 de 4 de junio de 1997, pp. 19.

<sup>259</sup> DO L 080 de 18 de marzo de 1998, pp. 27.

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»).

- 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.<sup>260</sup> Fue modificada por la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican 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.<sup>261</sup> Su artículo 10 fue derogado por la 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.<sup>262</sup>
- 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.<sup>263</sup> Su artículo 16, apartado 1, fue derogado por la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa

---

<sup>260</sup> DO L 171 de 7 de julio de 1999, pp. 12.

<sup>261</sup> DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011, pp. 64-88.

<sup>262</sup> DOUE L núm. 110, de 1 de mayo de 2009.

<sup>263</sup> DO L 178 de 17 de julio de 2000, pp. 1.

a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.<sup>264</sup>

- Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos.<sup>265</sup> Esta Directiva fue modificada por el 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)<sup>266</sup> y por el 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.<sup>267</sup>
- Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (“Directiva sobre las prácticas comerciales desleales”).<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> DOUE L núm. 110, de 1 de mayo de 2009.

<sup>265</sup> DO L 11, de 15 de enero de 2002, pp. 4-17.

<sup>266</sup> DOUE L 218, de 13 de agosto de 2008.

<sup>267</sup> DOUE L 188, de 18 de julio de 2009.

<sup>268</sup> DOUE L 149, de 11 de junio de 2005, pp. 22-39.

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>269</sup>.
- Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.<sup>270</sup>
- 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<sup>271</sup>. Su texto fue modificado por la 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.<sup>272</sup>
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de octubre de 2008, sobre Derechos de los Consumidores.<sup>273</sup>
- 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

---

<sup>269</sup> DOUE L 376, de 27 de diciembre de 2006, pp.- 36-68.

<sup>270</sup> DOUE L 376, de 27 de diciembre de 2006, pp. 21-27

<sup>271</sup> DOUE L de 5 de diciembre de 2007.

<sup>272</sup> DOUE L 302, de 17 de noviembre de 2009.

<sup>273</sup> COM/2008/0614 final - COD 2008/0196.

intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los.<sup>274</sup>

- 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.<sup>275</sup>
- Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican 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.<sup>276</sup>

B) Directivas sectoriales, que regulan *sectores específicos*; las más relevantes son:

- Directiva 76/766/CEE del Consejo, relativa al grado volumétrico de las bebidas alcohólicas, y Directiva 87/250/CEE de la Comisión, de 15 de abril de 1987.<sup>277</sup> Esta Directiva fue derogada y sustituida por la Directiva 2011/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por la que se derogan las Directivas 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE,

---

<sup>274</sup> DOUE L 337, de 18 de diciembre de 2009, pp. 11-36.

<sup>275</sup> DOUE L 337, de 18 de diciembre de 2009, pp. 37-69.

<sup>276</sup> DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011, pp. 64-88.

<sup>277</sup> DO L 262, de 27 de septiembre de 1976, pp. 149 – 152.

76/766/CEE y 86/217/CEE del Consejo, relativas a la metrología. (Texto pertinente a efectos del EEE).<sup>278</sup>

- Directiva 76/68/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de productos cosméticos,<sup>279</sup> modificada por la Directiva 79/661/CEE,<sup>280</sup> Directiva 83/574/CEE,<sup>281</sup> Directiva 88/368/CEE,<sup>282</sup> Directiva 89/679/CEE,<sup>283</sup> Directiva 93/35/CEE<sup>284</sup> y Directiva 97/18/CE,<sup>285</sup> así como por el Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.<sup>286</sup>

- Directiva 79/112/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, modificada por las Directivas 85/7/CEE, 86/197/CEE, 89/395/CEE del Consejo, y las Directivas 91/72/CEE y 95/42/CE de la Comisión. Esta Directiva ha sido derogada por la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000 relativa a la

---

<sup>278</sup> DOUE L 71, de 18 de marzo de 2011.

<sup>279</sup> DO L 262 de 27 de septiembre de 1976, pp. 169.

<sup>280</sup> DO L 192 de 31 de julio de 1979, pp. 35.

<sup>281</sup> DO L 332 de 28 de noviembre de 1983, pp. 38.

<sup>282</sup> DO L 382 de 31 de diciembre de 1988, pp. 46.

<sup>283</sup> DO L 398 de 30 de diciembre de 1989, pp. 25.

<sup>284</sup> DO L 151 de 23 de junio de 1993, pp. 32.

<sup>285</sup> DO L 114 de 1 de mayo de 1997.

<sup>286</sup> DOUE L 396, de 30 de diciembre de 2006, pp. 1-852.



aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.<sup>287</sup>

- Directiva 87/102/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,<sup>288</sup> modificada por la Directiva 90/88/CEE del Consejo de 22 de febrero de 1990<sup>289</sup> y la Directiva 98/7/CE del Consejo y del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 1998.<sup>290</sup>

- Directiva 88/378/CEE del Consejo, de 3 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad de los juguetes, modificada por la Directiva 93/68/CEE del Consejo.<sup>291</sup>

- 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 por la Directiva 92/41/CEE del Consejo. Esta norma fue derogada por la Directiva 2001/37/CE del Parlamento Europeo y del consejo, de 5 de junio de 2001, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco.<sup>292</sup> A su vez, la Directiva 2000/13/CE ha sido modificada por: la Directiva 2001/101/CE de la Comisión, de 26 de noviembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados

---

<sup>287</sup> DOUE 282, de 26 de octubre de 2005, pp. 20-21.

<sup>288</sup> DO L 042 de 12 de febrero de 1987, pp. 48.

<sup>289</sup> DO L 61 de 10 de marzo de 1990, pp. 14.

<sup>290</sup> DO L 101 de 1 de abril de 1998, pp. 17.

<sup>291</sup> DO L 187, de 16 de julio de 1988.

<sup>292</sup> DO L 194, de 18 de julio de 2001, pp. 26-34.

miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios,<sup>293</sup> la Directiva 2002/67/CE de la Comisión, de 18 de julio de 2002, relativa al etiquetado de productos alimenticios que contienen quinina y productos alimenticios que contienen cafeína,<sup>294</sup> el Reglamento (CE) n° 1332/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 , sobre enzimas alimentarias y por el que se modifican la Directiva 83/417/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo, la Directiva 2000/13/CE, la Directiva 2001/112/CE del Consejo y el Reglamento (CE) n° 258/97,<sup>295</sup> y el 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.<sup>296</sup>

- Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.<sup>297</sup>

- Directiva 90/384/CE del Consejo, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático,<sup>298</sup> modificada por la Directiva 93/68/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1993, por la que se modifican las Directivas 87/404/CEE (recipientes a presión simples), 88/378/CEE (seguridad de los juguetes), 89/106/CEE (productos de construcción), 89/336/CEE (compatibilidad electromagnética), 89/392/CEE (máquinas), 89/686/CEE (equipos de protección individual), 90/384/CEE (instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático), 90/385/CEE (productos sanitarios implantables activos), 90/396/CEE (aparatos de gas), 91/263/CEE

---

<sup>293</sup> DO L 310, de 28 de noviembre de 2001, pp. 19-21.

<sup>294</sup> DO L 191, de 19 de julio de 2002, pp. 20-21.

<sup>295</sup> DOUE L 354, de 31 de diciembre de 2008.

<sup>296</sup> DOUE L 188, de 18 de julio de 2009.

<sup>297</sup> DO L 158 de 23 de junio de 1990, pp. 59.

<sup>298</sup> DO L 189, de 20 de julio de 1990, pp. 1.

(equipos terminales de telecomunicación), 92/42/CEE (calderas nuevas de agua caliente alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos) y 73/23/CEE,<sup>299</sup> así como su posterior rectificación, el 8 de julio de 1997.<sup>300</sup>

- 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.<sup>301</sup>

- 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,<sup>302</sup> modificada por las siguientes Directivas: Directiva 2003/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE y 91/674/CEE del Consejo sobre las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros,<sup>303</sup> la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 84/253/CEE del Consejo,<sup>304</sup> y la Directiva 2006/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, por la que se modifican las Directivas del Consejo 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, 83/349/CEE relativa a las cuentas consolidadas, 86/635/CEE relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras y 91/674/CEE

---

<sup>299</sup> DO L 220, de 30 de agosto de 1993 pp. 1 – 22.

<sup>300</sup> DO L 216, de 08 de agosto de 1997, pp. 99.

<sup>301</sup> DO L 330, de 29 de noviembre de 1990, pp. 44 – 49.

<sup>302</sup> DO L 374, de 31 de diciembre de 1991.

<sup>303</sup> DO L 178, de 17 de julio de 2003, pp. 16-22.

<sup>304</sup> DOUE L 157, de 9 de junio de 2006, pp. 87.

relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros.<sup>305</sup>

- Directiva 92/28/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a la publicidad de los medicamentos para uso humano<sup>306</sup> y Directiva 92/27/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa al etiquetado y prospecto de los medicamentos de uso humano<sup>307</sup>. Estas Directivas han sido abrogadas por la 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.

- 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 compartido.<sup>308</sup> Fue derogada por la Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de enero de 2009.

- Directiva 95/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de noviembre de 1995, por la que se modifica la Directiva 79/851/CEE relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos alimenticios, y la Directiva 88/314/CEE, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos no alimenticios.<sup>309</sup>

- Directiva 96/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, relativa a las denominaciones textiles,<sup>310</sup> modificada por las Directivas siguientes: Directiva 97/37/CE de la Comisión, de 15 de

---

<sup>305</sup> DOUE L 224, de 16 de junio de 2006, pp. 1.

<sup>306</sup> DO L 113, de 30 de abril de 1992, pp. 13.

<sup>307</sup> DO L 113, de 30 de abril de 1992.

<sup>308</sup> DO L 280 de 29 de octubre de 1994, pp. 83.

<sup>309</sup> DO L 299 de 12 de diciembre de 1995, pp. 11.

<sup>310</sup> DO L 032, de 3 de febrero de 1997, pp. 32.

diciembre de 1997,<sup>311</sup> Directiva 2004/34/CE de la Comisión, de 23 de marzo de 2004,<sup>312</sup> Directiva 2006/3/CE de la Comisión, de 9 de enero de 2006,<sup>313</sup> Directiva 2006/96/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006,<sup>314</sup> y Directiva 2007/3/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 2007.<sup>315</sup>

- 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 2002/65/CE del Parlamento Europeo 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 del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE.<sup>316</sup> El artículo 19 de esta Directiva ha sido derogado por la 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<sup>317</sup>.

- 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).<sup>318</sup> Esta Directiva fue

---

<sup>311</sup> DO L 169, de 27 de junio de 1997, pp. 74.

<sup>312</sup> DO L 089, de 26 de marzo de 2004 pp. 35.

<sup>313</sup> DOUE L 5, de 10 de enero de 2006, pp. 14.

<sup>314</sup> DOUE L 363, de 20 de diciembre de 2006, pp. 81.

<sup>315</sup> DOUE L 28, de 3 de febrero de 2007, pp. 12.

<sup>316</sup> DO L 271 de 09 de octubre de 2002 pp. 0016 – 0024.

<sup>317</sup> DOUE L núm. 110, de 1 de mayo de 2009, pp. 1-10.

<sup>318</sup> DOUE L 96, 12 de abril de 2003, pp. 40.

modificada por la 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 del mercado), en lo que respecta a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión,<sup>319</sup> y por la 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).<sup>320</sup>

- 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.<sup>321</sup> Esta Directiva ha sido derogada por el 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.<sup>322</sup>

- 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.<sup>323</sup> Esta Directiva ha sido derogada por el Reglamento (UE) n° 596/2014 del

---

<sup>319</sup> DOUE L 81, de 20 de marzo de 2008, pp. 42.

<sup>320</sup> DOUE L 331, de 15 de diciembre de 2010, pp. 120.

<sup>321</sup> DOUE L 339, de 24 de diciembre de 2003, pp. 70-72.

<sup>322</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 1.

<sup>323</sup> DOUE L 339, de 24 de diciembre de 2003, pp. 73-77.

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.<sup>324</sup>

- 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<sup>325</sup>. Esta Directiva ha sido derogada por el 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 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.<sup>326</sup>

- 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<sup>327</sup>.

- 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

---

<sup>324</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 1.

<sup>325</sup> DOUE núm. 162, de 30 de abril de 2004, pp. 70 -75.

<sup>326</sup> DOUE L 133, de 22 de mayo de 2008, pp-66-92.

<sup>327</sup> DOUE L 33, de 3 de febrero de 2009, pp. 10-30.

recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada.<sup>328</sup>

- Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.<sup>329</sup>

- 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).<sup>330</sup>

- 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.<sup>331</sup>

- 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) nº 1093/2010.<sup>332</sup>

- Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.<sup>333</sup>

---

<sup>328</sup> DOUE L 153, de 18 de junio de 2010, pp. 1-12.

<sup>329</sup> DOUE L 153, de 18 de junio de 2010, pp. 13-35.

<sup>330</sup> DOUE L 48, de 23 de febrero de 2011, pp. 1-10.

<sup>331</sup> DOUE L 315, de 14 de noviembre de 2012, pp.1-56.

<sup>332</sup> DOUE L 60, de 28 de febrero de 2014, pp. 34-81.

<sup>333</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 149.



- 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).<sup>334</sup>

- 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.<sup>335</sup>

- 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.<sup>336</sup>

- 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 y el acceso a cuentas de pago básicas.<sup>337</sup>

- 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.<sup>338</sup>

---

<sup>334</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 179-189.

<sup>335</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 190.

<sup>336</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 349.

<sup>337</sup> DOUE L 257, de 28 de agosto de 2014, pp. 214-246.

<sup>338</sup> DOUE L 184, de 11 de julio de 2015, pp. 13 a 15

C) *Directivas de aplicación*: que introducen mecanismos de aplicación en la práctica. Como tal hemos de destacar las que reseñamos a continuación.

- Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.<sup>339</sup> Esta Directiva fue derogada por la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009,<sup>340</sup> que, a su vez, fue modificada por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.<sup>341</sup>

- 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.<sup>342</sup> La Directiva fue modificada por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

- 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) n° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo).<sup>343</sup>

---

<sup>339</sup> DO L 166 de 11 de junio de 1998, pp. 51.

<sup>340</sup> Artículo 9. Derogación. “Queda derogada la Directiva 98/27/CE, modificada por las Directivas que figuran en la parte A del anexo II, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a los plazos de transposición en Derecho nacional y de aplicación de las Directivas que figuran en la parte B del anexo II.”

<sup>341</sup> DOUE L 164, de 18 de junio de 2013, pp. 165.

<sup>342</sup> DOUE L 110, de 1 de mayo de 2009, pp. 30-36.

<sup>343</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013, pp. 63-79.

## 2º.- REGLAMENTOS COMUNITARIOS.-

En cuanto a los Reglamentos comunitarios en materia de derechos de los consumidores, destacaremos los que relacionamos a continuación.

- 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,<sup>344</sup> 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.<sup>345</sup>

- 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.<sup>346</sup> Ha sido modificado por el 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) nº 717/2007 y la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.<sup>347</sup> Posteriormente fue derogado por el Reglamento número 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas,<sup>348</sup> que deroga también el artículo 1 del Reglamento (CE) 544/2009.

- Reglamento (CE) Nº 861/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso

---

<sup>344</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001.

<sup>345</sup> DOUE L 351/1, de 20 de diciembre de 2012.

<sup>346</sup> DOUE L 171, de 29 de junio de 2007, pp. 32-40.

<sup>347</sup> DOUE L 167, de 29 de junio de 2009, pp. 12-23.

<sup>348</sup> DOUE L 172, de 30 de junio de 2012, pp. 10-35.

europeo de escasa cuantía.<sup>349</sup> (Reglamento que fue corregido el 5 de junio de 2015).<sup>350</sup>

- Reglamento (CE) 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).<sup>351</sup>

- Reglamentos (UE) n° 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.<sup>352</sup> Fue modificado por el 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), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013,<sup>353</sup> y por la 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.<sup>354</sup>

- 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

---

<sup>349</sup> DOUE L 199, de 31 de julio de 2007.

<sup>350</sup> DOUE L 141, de 5 de junio de 2015, pp. 118.

<sup>351</sup> DOUE L 177, de 4 de julio de 2008, pp. 6.

<sup>352</sup> DOUE L 331, de 15 de diciembre de 2010, pp. 12-47.

<sup>353</sup> DOUE L 287, de 29 de octubre de 2013, pp. 5.

<sup>354</sup> DOUE L 60, de 28 de febrero de 2014, pp. 60.

los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos.<sup>355</sup>

- Reglamento (UE) número 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas.<sup>356</sup>
- Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.<sup>357</sup> Fue modificado por el Reglamento (UE) n° 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros,<sup>358</sup> y por el Reglamento Delegado (UE) n° 1002/2013 de la Comisión, de 12 de julio de 2013, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones en lo que respecta a la lista de entidades exentas.<sup>359</sup>
- 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,<sup>360</sup> que sustituyó y derogó el antiguo Reglamento CE núm. 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial internacional y al reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil<sup>361</sup>.

---

<sup>355</sup> DOUE L 81, de 21 de marzo de 2012, pp. 18.

<sup>356</sup> DOUE L 172, de 30 de junio de 2012, pp. 10-35.

<sup>357</sup> DOUE L 201, de 27 de julio de 2012, pp. 18.

<sup>358</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 1.

<sup>359</sup> DOUE L 279, de 19 de octubre de 2013.

<sup>360</sup> DOUE L 351/1, de 20 de diciembre de 2012.

<sup>361</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001.

- 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.<sup>362</sup>
- Reglamento (UE) N° 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo<sup>363</sup> -aplicable a partir del 9 de enero de 2016-.
- Reglamento (UE) n° 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.<sup>364</sup>
- 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.<sup>365</sup>
- 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.<sup>366</sup>
- 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

---

<sup>362</sup> DOUE L. 84, de 20 de marzo de 2014, pp. 42-56.

<sup>363</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

<sup>364</sup> DOUE L 181, de 29 de junio de 2013.

<sup>365</sup> DOUE L 147, de 17 de mayo de 2014, pp. 1-28.

<sup>366</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 1.

control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso.<sup>367</sup>

- 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.<sup>368</sup>

- 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.<sup>369</sup>

- 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.<sup>370</sup>

- 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.<sup>371</sup>

- 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.<sup>372</sup>

---

<sup>367</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 79.

<sup>368</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2014, pp. 84.

<sup>369</sup> DOUE L de 28 de agosto de 2014, pp. 73-114.

<sup>370</sup> DOUE L 305, de 19 de septiembre de 2014, pp. 1.

<sup>371</sup> DOUE L 123, de 19 de mayo de 2015, pp. 1-15.

<sup>372</sup> DOUE L 128, de 23 de mayo de 2015, pp. 13-15.

- 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.<sup>373</sup>
- 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) nº 1781/2006.<sup>374</sup>
- 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 consumo<sup>375</sup>
- 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 y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior.<sup>376</sup>
- 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

---

<sup>373</sup> DOUE L 193, de 21 de julio de 2015, pp. 20.

<sup>374</sup> DOUE L 141, de 5 de junio de 2015, pp. 1.

<sup>375</sup> DOUE L 171, de 2 de julio de 2015, pp. 1.

<sup>376</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 1.



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<sup>377</sup>

Sin perjuicio de que más adelante analizaremos algunos de estos Reglamentos citados, sí debemos llamar la atención sobre el hecho de que en los últimos años ha ido aumentando la adopción de Reglamentos, en materia de protección de los derechos de los consumidores, cuando, desde el principio, fue la Directiva el instrumento legislativo al que recurría, de ordinario, el legislador comunitario, para regular la protección de los consumidores.

A través de la Directiva se pretendía armonizar la normativa de cada uno de los Estados miembros, con el fin de evitar disfunciones y desigualdades en el ámbito comunitario, que redundarían, a la postre, en perjuicio del consumidor, y, por ende, en perjuicio del mercado único. Con la Directiva se fijaban los objetivos que debían alcanzar los Estados miembros, pero se les daba libertad en relación a las formas y a los medios necesarios para conseguir dichos objetivos.

A partir del año 2001 se observa este cambio de tendencia del legislador comunitario, a través del 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<sup>378</sup>.

El legislador comunitario es consciente de que hasta el momento no había podido conseguirse el objetivo de mantener y desarrollar un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en el que esté garantizada la libre circulación de personas, a fin de establecer progresivamente tal espacio, necesario para el buen funcionamiento del mercado interior. Por ello, como señala en el Considerando 6 el citado Reglamento, *“para alcanzar el objetivo de la libre circulación de las resoluciones judiciales en materia civil*

---

<sup>377</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 7.

<sup>378</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001.

*y mercantil, es necesario y oportuno que las reglas relativas a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones se determinen por un instrumento jurídico comunitario vinculante y directamente aplicable.”*

Esta tendencia se observa, a partir de entonces, no sólo en normas de carácter general, sino también en materias más específicas y concretas, como es el caso, entre otros ejemplos, del Reglamento (UE) número 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas.

## **4. LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

A partir del año 1995, 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 2014-2020, aprobado por el Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que deroga la Decisión nº 1926/2006/CE.<sup>379</sup>

### **4.1. PROGRAMA PRELIMINAR DE 1975**

Este Programa Preliminar de 1975<sup>380</sup> surge a raíz de la invitación que recibió la Comisión, por parte de los Jefes de Estado y Gobierno, en la

---

<sup>379</sup> DOUE L. 84, de 20 de marzo de 2014, pp. 42-56.

<sup>380</sup> DO C 92, de 25 de abril de 1974.

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 PINEDO<sup>381</sup>, 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

---

<sup>381</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

práctica del mercado interior, por lo que no se llegó a aprobar ninguna Directiva en el período previsto para la ejecución del Programa Preliminar.

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.

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

Los *objetivos* de este Segundo Programa “*Para una Política de Protección e Información de los Consumidores*”, de 1981<sup>382</sup>, vienen a confirmar los del Primer Programa de 1975 (como señala MÉNDEZ PINEDO<sup>383</sup>), 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.

---

<sup>382</sup> Presentado el día 27 de junio de 1979 y publicado en el DOCE núm. C 133, 1981 (de 3 de junio de 1981).

<sup>383</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

Sigue apareciendo vinculada, la protección de los consumidores, a la supresión de las trabas a la libre circulación, como pone de manifiesto BERCOVITZ<sup>384</sup>. 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 obstáculos a estos intercambios.”*<sup>385</sup>

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 engañosa<sup>386</sup>, modificada posteriormente

---

<sup>384</sup> BERCOVITZ, A. y BERCOVITZ, R., en *Estudios jurídicos sobre la protección del consumidor*, TECNOS, Madrid, 1987, pp. 17 y ss.

<sup>385</sup> 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.”*

<sup>386</sup> Esta Directiva vino a reforzar las acciones previstas contra las prácticas abusivas.

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).

#### **4.3. 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 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 comunitaria<sup>387</sup>.

d.- La denominada “armonización vertical” que consistía en dictar propuestas de reglamentación de una serie limitada 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.

---

<sup>387</sup> “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 consumidores<sup>388</sup>.

Por ello, la protección de los consumidores, considerada desde esta doble perspectiva del bienestar de los ciudadanos y de la eficacia de la

---

<sup>388</sup> 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.

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 en esta “*Europa de los ciudadanos*” había que proteger con especial atención 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 1986,<sup>389</sup> 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

---

<sup>389</sup> 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).

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)<sup>390</sup> 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 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*

---

<sup>390</sup> DO C 003, de 7 de enero de 1987, páginas 1 y 2.

*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 electrónico,<sup>391</sup> 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 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

---

<sup>391</sup> DO L 365, de 24 de diciembre de 1987 pp. 72 – 76.

73/239/CEE (modificada por las Directivas 90/618/CEE y 92/49/CEE del Consejo).

#### **4.4. 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 consumidor,<sup>392</sup> 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:*

---

<sup>392</sup> 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.

- 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 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:*

- estudiando la posible aplicación en el ámbito comunitario de instrumentos para fomentar la seguridad de los servicios
- velando por el funcionamiento óptimo del proyecto del sistema comunitario de información sobre los accidentes en que estén implicados productos de consumo (EHLASS –*European Home and Leisure Accident Surveillance System*), y del sistema comunitario de intercambio rápido de informaciones sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo, creado por la Decisiones 84/103/CEE y 98/45/CEE
- estimulando las campañas que impulsan la seguridad de los productos, en particular cuando se trata de productos que los niños puedan utilizar o que puedan afectarles
- armonizando los mecanismos de control de los diferentes Estados miembros en lo que se refiere a los productos alimenticios y estudiando la posibilidad de armonizar en su caso, los mecanismos de control para los demás productos
- buscando un marco comunitario para la información sobre los productos, incluidos los alimenticios, por medio del etiquetado, de instrumentos de acompañamiento, de signos distintivos, con objeto de ayudar a los consumidores a elegir con claridad y evitar las alegaciones fraudulentas y la competencia desleal

- estudiando los criterios comunes que deben aplicarse para la realización de las pruebas y análisis comparativos de los productos y servicios y para la difusión de sus resultados, así como fomentando su aplicación
- acordando un enfoque global para establecer un marco común en el ámbito de las pruebas y de la certificación (evaluación de la conformidad) para garantizar el principio del reconocimiento recíproco, con arreglo a lo dispuesto en el “*nuevo enfoque en materia de armonización técnica y de normalización*” del Libro Blanco de 1985 sobre la consecución del mercado interior.<sup>393</sup>

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 1987,<sup>394</sup> 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.

---

<sup>393</sup> Dada la complejidad de los sectores y de los productos comercializados en la UE, en el Libro Blanco se incluyeron unos principios generales sobre reconocimiento mutuo para tratar de clarificar y aligerar la cuestión. Estos principios son los siguientes: 1. La armonización no incluirá aspectos técnicos detallados. 2. La armonización se limitará a los aspectos esenciales desde el punto de vista sanitario, de seguridad o industrial. 3. El principio de reconocimiento mutuo se generalizará a la mayor parte de los bienes, servicios y trabajadores y a los procedimientos de ensayo y certificación. 4. Se generalizará el mecanismo de comunicación de las reglas y normas técnicas industriales.

<sup>394</sup> Resolución 87/C 176/02.

- 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 entre los consumidores y los proveedores de bienes y servicios
- 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.

E) Llevar a cabo, celebrando consultas con los expertos nacionales y respetando los criterios establecidos en la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986,<sup>395</sup> que señalaba que era intención de la Comisión proceder a una amplia consulta de los medios interesados, en particular, en la fase de preparación de sus propuestas, las siguientes acciones:

- los trabajos ya emprendidos por la Comisión, incluyendo los relativos a la propuesta de Directiva sobre cláusulas abusivas en los contratos y al informe sobre la política general de información a los consumidores.
- el estudio, en el marco del plan trienal y teniendo en cuenta el objetivo de 1992, de otras posibles iniciativas, en particular en los ámbitos de la educación del consumidor, de las nuevas tecnologías que permitan la venta a distancia, de las garantías y del servicio posventa, así como de la publicidad desleal.

En 1989 la Comisión crea un servicio autónomo: *el Servicio de Política de los Consumidores*,<sup>396</sup> competente para abordar los problemas relacionados con el consumo.

---

<sup>395</sup> DO no C 167, de 5 de julio de 1986.

<sup>396</sup> En 1995, el Servicio de Política de los Consumidores se convirtió en una Dirección General de pleno derecho: la DG XXIV.



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.

### **1º. Representación de los consumidores.**

Como ya hemos mencionado anteriormente, en las primeras décadas de vida de las Comunidades Europeas, el consumidor estuvo apartado de la participación en los beneficios sociales y económicos del mercado interior; esto era algo que había que corregir y que había sido objeto de denuncia por la Comisión en su comunicación de 4 de julio de 1985.<sup>397</sup>

Para remediar esta situación la Comisión adoptó las siguientes medidas:

1ª. Creación de un nuevo Consejo Consultivo de los Consumidores.

2ª. Instauración de un programa de ayudas económicas o subvenciones, o ayudas técnicas, a las organizaciones de consumidores, promoviendo su creación, consolidación y funcionamiento, favoreciendo así la efectiva participación de las mismas en las políticas comunitarias y en el proceso de toma de decisiones.

3ª. Fomentar el diálogo entre consumidores y productores-distribuidores.

---

<sup>397</sup> “Necesidad de un nuevo impulso para la política de protección de los consumidores”, de 4 de julio de 1985.

## 2º. Información a los consumidores.

Como señala BARONA<sup>398</sup> debe atenderse aun dato previo fomentado desde la Comunidad Europea como punto esencial en el marco de la protección de los consumidores: las mejores armas para defender y proteger a los consumidores son la información y la educación,<sup>399</sup> máxime en unos momentos en que caracterizados por la ingente proliferación de recomendaciones, reglas, normas, etc., que desde instancias locales, nacionales y comunitarias se han generado, puede sufrirse una situación de incertidumbre, en cuanto a la posible defensa y protección de los consumidores<sup>400</sup>.

La cantidad, calidad y fiabilidad de la información que llegaba a los consumidores, es otra de las cuestiones prioritarias de reflexión y tratamiento en el Primer Plan de Acción Trienal. La Comisión, preocupada por conseguir mejorar la información que reciba el consumidor, para así conseguir que la decisión del mismo, a la hora de realizar el acto de consumo, sea un acto libre, voluntario y reflexionado, adoptó las siguientes medidas:

1ª. Creación de centros de asesoramiento al consumidor en regiones transfronterizas; toda vez que los problemas del consumidor en estas zonas son mayores, puesto que, a los problemas que pueda haber en cualquier relación de consumo, se unen, además, los derivados del elemento

---

<sup>398</sup> BARONA VILAR, S., *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento civil*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 49.

<sup>399</sup> GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del consumo: ¿una disciplina jurídica?”, *Estudios sobre consumo*, n. 22, 1991, pp. 12.

<sup>400</sup> BARONA, *op. cit.*, pp. 49. Y, junto a esa necesidad de información y educación, han ido componiéndose diversos cauces de tutela de los consumidores, coexistiendo los procedimientos judiciales, con una amplia gama de sistemas extrajudiciales para resolver los litigios sobre consumo. La diversidad de los mismos, en cuanto a la tipología, estructura, naturaleza, incluso la fórmula empleada en la decisión y sus efectos, es tal, que se hace necesario, ya ello se ha dirigido la Unión Europea, establecer unos elementos comunes, llamémosles principios o fundamentos, que permitan un equilibrio homogéneo –sin perder su identidad- de las diversas legislaciones sobre procedimientos extrajudiciales de solución de litigios de consumo.

transnacional en las relaciones de consumo que puedan producirse en estas zonas, primordialmente.

2ª. Impulsar programas de educación y formación en materia de consumo, mediante acuerdos y prácticas de colaboración entre los sistemas educativos y las organizaciones de consumidores, y mediante un programa especial destinado a la juventud, y orientado a informar y sensibilizar a los jóvenes en materia de consumo.

3ª. Realizar una política de transparencia en la información sobre los productos, para lo cual se adoptaron una serie de medidas, como por ejemplo la de adaptar las Directivas sobre etiquetados, fomentar los análisis comparativos,<sup>401</sup> proponer la elaboración de normativa específica para el sector bancario y de seguros, etc.

### **3º. Seguridad de los consumidores.**

Con la finalidad de incrementar la seguridad de los consumidores y usuarios, se adoptaron las siguientes medidas:

1ª. Preparar una propuesta de decisión del Consejo sobre ampliación del sistema de intercambio rápido de información.

2ª. Estudiar la elaboración de una propuesta sobre responsabilidad por daños materiales en prestaciones de servicios.

3ª. Modificar la Directiva sobre cosmética.

4ª. Confeccionar un listado de productos sobre los que hubiera de actuarse de forma prioritaria, en beneficio de los consumidores.

5ª. Elaborar un proyecto de Directiva sobre seguridad de productos.

---

<sup>401</sup> Para ello se tuvo en cuenta el memorándum de la Comisión COM 89/209.

#### **4º. Operaciones comerciales de los consumidores.**

Las operaciones de consumo intracomunitarias transfronterizas se vieron incrementadas por varios motivos: el desarrollo y crecimiento económico, la mayor circulación de personas dentro de territorio comunitario, y los nuevos medios tecnológicos, que favorecían las transacciones transfronterizas. Para la protección del consumidor en esta área, se adoptaron varias medidas:

1ª. Propuesta de Directiva sobre cláusulas contrarias a Derecho.

2ª. Estudio de posibles iniciativas para simplificar varios aspectos de los actos de consumo transfronterizos, como son los relativos a la forma de los contratos, sus garantías, los servicios posventa, etc.

3ª. Estudio de los medios de acceso del consumidor a la justicia y posibles soluciones a los problemas que se plantean.

4ª. Propuesta de Directiva sobre ventas a distancia.

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, 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 productos;<sup>402</sup> Tercera Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y

---

<sup>402</sup> 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.

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.

#### **4.5. 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 1993,<sup>403</sup> 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*.<sup>404</sup>

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

---

<sup>403</sup> COM (93) 378 final, de 28 de julio de 1993.

<sup>404</sup> COM (93) 576 final de 16 de noviembre de 1993.

- los procedimientos judiciales aplicables a los litigios de consumo;
- los procedimientos extrajudiciales utilizados para resolver estos litigios (defensores del pueblo, ombudsman);
- 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 rituaría 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,<sup>405</sup> se creó un “*sistema comunitario de intercambio de informaciones*” que prevé un intercambio rápido de información entre 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.<sup>406</sup>

También dentro del ámbito de protección de la salud y seguridad de los consumidores, se adoptó la Decisión 93/683 del Consejo,<sup>407</sup> que 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.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> DO L 278, de 11 de noviembre de 1993 pp. 64 – 69.

<sup>406</sup> Como resultado de esta medida se retiraron del mercado una gran cantidad de productos peligrosos, incluidos algunos juguetes.

<sup>407</sup> DO L 319, de 21 de diciembre de 1993, pp. 40.

<sup>408</sup> 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



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

#### **4.6. 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),<sup>409</sup> tiene como objetivos:

---

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*”.

<sup>409</sup> COM (95) 519 final, de 31 de octubre de 1995.

- mejorar la educación e información al consumidor
- proteger al usuario de servicios financieros<sup>410</sup>
- 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
- 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

---

<sup>410</sup> 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.

90/88/CEE, sobre crédito al consumo; Directiva 98/6/CE, sobre indicación de precios;<sup>411</sup> 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.

#### **4.7. 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,<sup>412</sup> 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.

---

<sup>411</sup> 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*”.

<sup>412</sup> Doc. COM (1998) 696 final, 1 de diciembre de 1998.

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.<sup>413</sup>

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 lesione los intereses de sus representados<sup>414</sup>

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 posibilitase 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*”,

---

<sup>413</sup> DO L 171, 7 de julio de 1999.

<sup>414</sup> 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.

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, Mr. 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 financiero<sup>415</sup>; 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 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”<sup>416</sup> –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

---

<sup>415</sup> Sólo durante los dos primeros años de vigencia del Plan se destinaron 22,5 millones de Euros a estos fines.

<sup>416</sup> Como resultado de la crisis de la EBB, 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.

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.<sup>417</sup>

La Comisión evaluó el cumplimiento de este Plan, y plasmó sus conclusiones en el Informe de 23 de agosto de 2001,<sup>418</sup> 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*”,<sup>419</sup> y en los Dictámenes del Parlamento Europeo<sup>420</sup>, el Comité de las Regiones<sup>421</sup> y el Comité Económico y Social<sup>422</sup>.

En su informe la Comisión se refiere, de forma separada, a los avances conseguidos en cada uno de los objetivos políticos del Plan:

---

<sup>417</sup> 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.

<sup>418</sup> COM (2001) 486 final.

<sup>419</sup> DO C 206 de 21 de Julio de 1999.

<sup>420</sup> DO C 279 de 1 de octubre de 1999.

<sup>421</sup> CdR 181/99 fin.

<sup>422</sup> DO C 209 de 22 de julio de 1999.

## 1º.- UNA VOZ MÁS PODEROSA PARA LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA.-

Desde el discurso de J.F. Kennedy de 1962, es célebre la frase “*todos somos consumidores*”, pero también es cierto que aunque todos somos consumidores, no actuamos todos como uno solo, ni tenemos una sola voz, ni una misma opinión.

Esta fragmentación de los consumidores estriba, principalmente en dos cuestiones: una, el numeroso elenco de mercados a los que han de acudir los consumidores para adquirir los bienes y servicios que demanda; otra, la reticencia del consumidor a recurrir a la acción colectiva para incrementar su influencia sobre los mercados.

Como señala BOURGOIGNE<sup>423</sup> el “consumariado” es un grupo naturalmente heterogéneo, de ahí la dificultad de organización y de convergencia en la acción, la ausencia de motivaciones de los consumidores para unirse a otros consumidores en defensa de los intereses comunes. Toda organización de consumidores, al unificar a los individuos socialmente heterogéneos bajo una misma bandera, constituye un lugar en el que se entablan alianzas entre fracciones de clase cuyos intereses objetivos son, sin embargo totalmente divergentes. El consumidor, no es un concepto único, sino difuso: puede tratarse de un empresario, trabajador, ciudadano, productor, etc.; el consumidor cuando consume no actúa como trabajador, ciudadano o productor; la ambigüedad nace del hecho de que todos ellos son, a la vez, consumidores. Quizá el problema resida en que el consumidor, se ve primero como trabajador, ciudadano o productor, antes que como consumidor, y le resulta difícil tomar la conciencia de pertenencia al grupo concreto de “consumidores” como tal.

---

<sup>423</sup> BOURGOIGNE, T., *Elementos para una Teoría del Derecho del Consumo*. Departamento de comercio, consumo y turismo, Gobierno Vasco, Vitoria, 1994, pp. 101.

Por ello, en el Plan de 1999-2001 se fijó como objetivo prioritario sentar las bases para conseguir dar mayor importancia y relevancia a los consumidores en el ámbito de la Unión Europea. Para este objetivo se adoptaron varias acciones:

*a.- Mejorar la eficacia de las asociaciones de consumidores:* la frase “la unión hace la fuerza” es perfectamente aplicable al mundo asociativo, y en concreto, a las organizaciones de consumidores. Si las organizaciones de consumidores colaboran estrechamente, intercambiando información, y compartiendo recursos, es evidente que su funcionamiento será más eficiente.

Por ello, la Comisión adoptó dos tipos de acciones en aras a conseguir este objetivo: proporcionando soporte financiero a las organizaciones de consumidores, mediante una convocatoria pública de subvenciones y ayudas; y aportando apoyo logístico para las reuniones internacionales de organizaciones de consumidores, bien “ad hoc”, para casos determinados, bien en el marco de un proceso continuado de cooperación interasociativa.

A tales efectos se adoptó la Decisión núm. 283/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999,<sup>424</sup> por la que se establece un marco general para las actividades comunitarias en favor de los consumidores, donde se diseña un plan de apoyo financiero a las organizaciones de consumidores, fijando los criterios, acciones, procedimientos, evaluación y seguimiento, que deberán seguirse.

*b.- Dar un mejor servicio a los consumidores de la Unión Europea a través de las Euroventanillas de los consumidores:* las Euroventanillas se crearon en el año 1991, con el fin primordial de asesorar e informar en el ámbito de las transacciones transfronterizas. Sin embargo, durante la vigencia del Plan 1999-2001, la Comisión redefine la misión de las Euroventanillas, extendiendo sus competencias a la información sobre los

---

<sup>424</sup> DO L 34 de 9 de febrero de 1999.



derechos de los consumidores en la unión europea, en general, y no sólo en sus relaciones transfronterizas de consumo.

c.- Diálogo eficaz entre los consumidores y las empresas: en este ámbito, la Comisión puso en marcha un estudio sobre “*legislación blanda*”, o “*soft law*” para intentar buscar soluciones encaminadas a reducir las necesidades legislativas, o a complementar la legislación vigente, dotándola de un valor añadido, a través del diálogo entre empresarios y consumidores.<sup>425</sup>

Fruto de esta labor han sido los avances en la normativa sobre comercio electrónico, y la Recomendación de la Comisión relativa a la información precontractual que debe suministrarse a los consumidores por los prestamistas de créditos vivienda.<sup>426</sup> En esta Recomendación se destaca que es esencial que la información precontractual sobre los términos y condiciones en que se ofrecen en la Comunidad los créditos vivienda sea transparente y comparable. “*Con esa finalidad, debe invitarse a los prestamistas a entregar a los consumidores dos series de información armonizada, la de carácter general y la de información personalizada. Esta información debe presentarse en un formato escrito normalizado, denominado ficha europea de información normalizada*”.

d.- Nueva concepción de las *campañas de información*: estas acciones han estado marcadas, sobre todo, por los graves problemas surgidos en el ámbito de la seguridad alimentaria, y en concreto, la crisis de las “vacas locas” y la fiebre aftosa, que provocaron una gran desconfianza de los consumidores tanto en los propios sistemas de producción masiva, como en los mecanismos de control nacionales y comunitarios y en la propia política

---

<sup>425</sup> Se trata de crear un Derecho no imperativo al que las partes pueden acogerse voluntariamente y que pretende contribuir a crear una mayor uniformidad jurídica gracias al poder de persuasión derivado de su autoridad científica. Se trata pues de crear un marco común que pueda actuar como una especie de guía para el operador jurídico y buen ejemplo de ello serían los “Principios de los contratos comerciales internacionales” elaborados por el UNIDROIT (International Institute for the Unification of Private Law) en 1994.

<sup>426</sup> C (2001) 477 final

comunitaria sobre seguridad alimentaria. Para recuperar la confianza de los consumidores la Comisión puso en marcha nuevas campañas de información y educación<sup>427</sup>, con los siguientes objetivos:

- Inculcar a grupos de consumidores claramente definidos los principios generales y aspectos prácticos de la seguridad alimentaria
- Promover el papel que pueden desempeñar las organizaciones de consumidores como dispensadoras de consejos sobre la seguridad alimentaria
- Iniciar un diálogo permanente sobre la seguridad alimentaria entre las partes interesadas, esto es, las organizaciones de consumidores, las autoridades nacionales y los órganos profesionales.
- Estimular el interés de los medios de comunicación por la seguridad alimentaria

*e.- Cooperación más estrecha con los Estados Miembros en materia de educación de los consumidores:* El Tratado de Amsterdam afirmó las competencias de la Comunidad en materia de educación y formación de los consumidores, fomentando el intercambio de experiencia y buenas prácticas entre los Estados Miembros. En este sentido se adoptaron varias medidas:

- “Grupo de trabajo de expertos nacionales sobre educación de los consumidores” Este grupo, que se reunió por vez primera el 15 de septiembre de 2000, está encaminado a ser el principal foro de intercambio de información y experiencia con los Estados Miembros.
- “Escuela Europea de consumidores”, con sede en Cantabria, España.
- “Concurso del joven consumidor”, con el objetivo de fomentar la educación y formación sobre consumo entre los ciudadanos más jóvenes de la Unión Europea.

---

<sup>427</sup> En todos los programas sobre políticas comunitarias de protección de los consumidores se pone el acento en la información, como derecho básico del consumidor que le permita tener el conocimiento preciso para comprender y defender sus derechos.

## 2º. UN ELEVADO NIVEL DE SALUD Y SEGURIDAD PARA LOS CONSUMIDORES DE EN LA UNIÓN EUROPEA.

Para conseguir este objetivo político se definen en el Plan, los siguientes ámbitos de acción:

A) *Formulación de políticas sobre una base científica.*- Se considera necesario contar con un asesoramiento científico de altísima calidad, a la hora de formular las políticas relativas a la protección de los consumidores. Por ello, se modificó el sistema de asesoramiento científico ajustándolo a los principios de excelencia, independencia y transparencia, organizando el sistema de asesoramiento a través de Comités científicos.

B) *Productos y servicios más seguros.*- El objetivo final es que sólo se comercialicen en el ámbito de la Unión Europea productos y servicios seguros, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los consumidores y asegurar el buen funcionamiento del mercado interior. En la Comunicación de la Comisión COM (2000), 154 final, de 9 de febrero de 2000, sobre Objetivos Estratégicos 2000-2005 “*Hacer la nueva Europa*”, se expresa que la política europea de consumidores es un elemento fundamental del objetivo estratégico de la Comisión de contribuir a una mejor calidad de vida para todos. Las principales acciones adoptadas a estos fines son:

a. La adopción de medidas en aras a proteger la seguridad de los niños, para lo cual se adoptó la Decisión 1998/815/CE<sup>428</sup> por la que se adoptan medidas relativas a la prohibición de la comercialización de determinados juguetes y artículos de puericultura, y la propuesta de la Comisión<sup>429</sup> por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE relativa a la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados

---

<sup>428</sup> DO L 315 de 9 de diciembre de 1999.

<sup>429</sup> DO C 116E de 26 de abril de 2000.

peligrosos, y la Directiva 88/378/CEE relativa a la seguridad de los juguetes.

b. Evaluación<sup>430</sup> de la aplicación de la Recomendación 86/666/CEE del Consejo relativa a la seguridad de los hoteles contra los riesgos de incendia.

c. Evaluación de la aplicación de la Directiva relativa a la seguridad de los productos

d. Mejora y perfeccionamiento del “sistema de alerta rápida”.

e. Etc.

### 3º) PLENO RESPETO DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES DE LA UNIÓN EUROPEA.

En las primeras décadas de las Comunidades Europeas, los objetivos se centraron en facilitar a las empresas la venta de sus productos y servicios en países distintos al suyo; sin embargo, posteriormente, se consideró que el anterior objetivo debería estar ineludiblemente unido a la participación del consumidor en los beneficios del mercado interior, y una forma de hacerlo estriba en la necesidad de fomentar la determinación de precios competitivos, mejorar la calidad de los servicios y aumentar la oferta, de tal manera que el consumidor se beneficie económicamente de la mayor oferta y la mayor competitividad entre empresas.

Los ámbitos de actuación encaminados al cumplimiento de este objetivo político de pleno respeto de los intereses de los consumidores, y seguidos en el Plan 1999-2001, son los siguientes:

A) Desarrollo de *un mercado interior de servicios financieros* de uso fácil para el consumidor: a estos fines se adoptó por la Comisión, una Comunicación sobre los Servicios Financieros<sup>431</sup> en la que se apuntan las

---

<sup>430</sup> DO L 384 de 31 de diciembre de 1986.

<sup>431</sup> COM (97) 309.

principales líneas de acción que posteriormente se recogerían en el Plan de acción.

B) Una *moneda única* para los consumidores: la moneda única representa un gran reto para la Unión Europea, y por ello, y teniendo en cuenta la dificultad de su implantación, la Comisión adopta una serie de acciones encaminadas a servir de instrumentos de información y formación entre los ciudadanos europeos (con medidas especiales para aquellas personas que puedan tener dificultades para adaptarse a la nueva moneda), y el impulso de la adopción de “buenas prácticas “ en las empresas.

C) *Mantenimiento de un marco normativo actualizado*. Para ello deben controlarse los efectos de la legislación vigente y estudiar las necesidades de nuevas reformas y nuevas normas, a cuyos efectos la Comisión recurre en ocasiones a estudios individuales de expertos externos.

D) *Mejor aplicación y supervisión de la legislación existente*. La carga de la supervisión y de la aplicación de la normativa comunitaria recae principalmente en las autoridades de control de cada uno de los Estados Miembros, no obstante, la Comisión debe controlar la efectividad y aplicación de la normativa vigente (por ejemplo, elaborando estudios y evaluaciones).

E) *Servicios de interés general*: la primera Comunicación sobre servicios de interés general en Europa la presentó la Comisión el 26 de septiembre de 1996,<sup>432</sup> y posteriormente, el día 15 de septiembre de 2000 dictó la segunda Comunicación, que reafirmaba el objetivo de preservar al máximo los intereses de los ciudadanos facilitando su acceso a servicios de gran calidad a precios beneficiosos.

F) *Mejor integración de los intereses económicos de los consumidores en otras políticas de la Unión Europea*. Todas las políticas de la Unión Europea afectarán necesariamente a los consumidores, por lo que

---

<sup>432</sup> COM (96) 443.

es indispensable que en todas las políticas se respeten los derechos de los consumidores; fruto de esta idea es la tendencia a considerar la política de los consumidores como la integración de los intereses de los consumidores en el desarrollo de todas las demás políticas relacionadas con ella.

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.

## **4.8. PLAN DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES 2002-2006. “ESTRATEGIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE CONSUMIDORES”**

### **4.8.1. 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)*,<sup>433</sup> 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:<sup>434</sup>

- 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.<sup>435</sup>

---

<sup>433</sup> DOCE C 11, de 17 de enero de 2003, pp. 1 y 2.

<sup>434</sup> 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.

<sup>435</sup> 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.

- 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.<sup>436</sup>
- 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.<sup>437</sup>

---

<sup>436</sup> 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*”.

<sup>437</sup> 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.*”



## 4.8.2. 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 comunitarios,<sup>438</sup> 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.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> Comunicación de la Comisión COM (2000) 154 final, de 9 de febrero de 2000; Objetivos estratégicos 2000-2005 “*Hacer la nueva Europa*”.

<sup>439</sup> 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 the 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*

Veamos por separado cada uno de los objetivos prioritarios del plan de protección del consumidor previsto para el período 2002-2005:

**OBJETIVO 1º.- “UN ALTO NIVEL COMÚN DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA”.**

Mediante la formulación de este objetivo se pretende armonizar todos los aspectos relativos a los intereses de los consumidores, para conseguir dotarles de la confianza necesaria para que realicen, sin temor, actos de consumo intracomunitarios, lo cual exigiría la reforma de algunas de las Directivas vigentes, y la promulgación de nuevas normas armonizadoras, y las actuaciones en los siguientes ámbitos políticos:

A.- Seguridad de los bienes y servicios de consumo.- Entre las prioridades de este ámbito político figuran la aplicación de la Directiva 2001/95/CE del Parlamento y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos,<sup>440</sup> la puesta en marcha de iniciativas adecuadas en el campo de la seguridad de los servicios prestados a los consumidores y el tratamiento de problemas de seguridad específicos que puedan plantearse.

B.- Legislación sobre los intereses de los consumidores.- En este ámbito debemos distinguir los diferentes sectores:

1º.- *Prácticas comerciales.*- En el *Libro Verde sobre la protección de los Consumidores en la Unión Europea*<sup>441</sup> se exponen las opciones para conseguir la “plena armonización” de las normas sobre prácticas comerciales, bien sea casa por caso, bien sea complementando este planteamiento con una legislación marco.

---

*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”.*

<sup>440</sup> DO L 11 de 15 de enero de 2002.

<sup>441</sup> COM (2001) 531 final.

2º.- *Revisión de la legislación comunitaria existente en materia de protección de los consumidores.*- La Comisión propone la plena armonización en materias como el aprovechamiento por turno de bienes inmuebles, los viajes combinados y la indicación de los precios, lo que conllevaría la revisión de las Directivas ya vigentes sobre la materia.<sup>442</sup>

3º.- *Legislación sobre los contratos con los consumidores.*- En la *Comunicación de la Comisión sobre Derecho Contractual europeo*<sup>443</sup> 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 compartido,<sup>444</sup> 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 distancia,<sup>445</sup> 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.<sup>446</sup>

---

<sup>442</sup> Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y el 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 compartido (DO L 280/83), y Directiva 90/314/CE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas, y los circuitos combinados (DO L 158 de 23 de junio de 1990).

<sup>443</sup> COM (2001) 398 final.

<sup>444</sup> DO L 280 de 29 de octubre de 1994, pp. 83.

<sup>445</sup> DO L 144 de 4 de junio de 1997, pp. 19.

<sup>446</sup> DO L 372 de 31 de diciembre de 1985, pp. 31.

4°.- *Servicios financieros*.- En el nuevo Programa, la Comisión plantea acciones que complementen las iniciativas planteadas en el Plan de acción para los mercados financieros del año 1999,<sup>447</sup> 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.

5°.- *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 seguras,<sup>448</sup> la garantía de acceso y la protección de la privacidad.

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.

---

<sup>447</sup> COM (1999) 232 final.

<sup>448</sup> 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.

6º.- *Servicios de interés general.*- Los Servicios de Interés General (SIG) se definen como aquellos que las autoridades públicas clasifican como de interés general y sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Abarcan sectores como el transporte, la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales.<sup>449</sup>

Con relación a estos servicios, la protección de los consumidores exige que se actúe sobre tres aspectos: el acceso universal, la alta calidad<sup>450</sup> y la asequibilidad de los servicios, así como la liberalización de los mismos.

#### OBJETIVO 2º: *APLICACIÓN EFICAZ DE LAS NORMAS SOBRE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES.*-

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.<sup>451</sup> 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.

---

<sup>449</sup> En el sector del transporte el Libro Blanco de la Comisión “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” anuncia la intención de ampliar, a ser posible para 2004, las medidas de protección de los consumidores del transporte aéreo a otros modos de transporte, en particular el transporte ferroviario y marítimo y, en la medida de lo posible, el transporte urbano; en el ámbito de la energía, la Comisión ha hecho Propuestas para incrementar la competencia, que incluyen la posibilidad de todos los consumidores de elegir su suministrador para el 1 de enero de 2005, y que incluyen una serie de derechos básicos de los consumidores, que incluyen, en el caso de la electricidad, el derecho al servicio universal.

<sup>450</sup> Ya se apuntaba la alta calidad, como un gran objetivo para el futuro, en el Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Laeken sobre el interés general de los servicios, COM (2001) 598 de 17 de octubre de 2001.

<sup>451</sup> 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.

Con el fin de superar los obstáculos políticos y jurídicos que dificultan la aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores, se proponen 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 Europea*<sup>452</sup> 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)<sup>453</sup> o la Base de datos sobre cláusulas contractuales abusivas (CLAB).<sup>454</sup>

2º.- *Información sobre la seguridad de los bienes y servicios.*- En este ámbito, que preocupa especialmente a las instituciones comunitarias (especialmente con la quiebra de la confianza de los consumidores derivada

---

<sup>452</sup> COM (2001) 531 final.

<sup>453</sup> *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 participará 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.*

<sup>454</sup> 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.

de las crisis de las “vacas locas” o la “fiebre aftosa”), 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 productos<sup>455</sup>.

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 dictó 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.<sup>456</sup> 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 publicó, el 19 de abril de 2002, un *Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos*<sup>457</sup>, para tomar en consideración la situación actual y establecer futuras prioridades, y propondrá una comunicación sobre la resolución de litigios en línea (RLL), en la sociedad global de la comunicación<sup>458</sup>, para la resolución de conflictos en línea (ODR – *Online Dispute Resolution*).

---

<sup>455</sup> DO L 11 de 15 de enero de 2002.

<sup>456</sup> DO L 115, de 17 de abril de 1998, pp. 31, y DO L 109 de 19 de abril de 2001, pp. 56, respectivamente.

<sup>457</sup> COM (2002) 196 final.

<sup>458</sup> En el marco de la iniciativa eEurope, la Comisión adoptará en el período 2002-2003 una comunicación sobre el incremento de la confianza en los servicios de resolución de litigios en línea para a resolución de litigios transfronterizos en la sociedad de la información. Su objetivo es buscar un consenso con las partes interesadas en el ámbito mundial sobre criterios y directrices para sistemas de certificación de la resolución de litigios en línea.

- *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. En el nuevo plan estratégico se prevé que la Comisión siga desarrollando la Red CEC, no sólo en los Estados miembros de la Unión Europea, sino también en los países candidatos, de tal manera que exista un centro en Cada Estado miembro y en cada país candidato (se abre también la posibilidad de que participen los países del Espacio Económico Europeo), y se prevé que los “centros europeos del consumidor” participen en la iniciativa de la Comisión “*Elaboración interactiva de políticas*” que constituye un mecanismo de recogida de información útil sobre el mercado.

- *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 mercantil<sup>459</sup> (que entró en vigor el 1 de marzo de 2002), establece una serie de normas que interesan directamente a los consumidores. También se están elaborando en la actualidad nuevas normas relativas al Derecho aplicable a las obligaciones contractuales y no contractuales, a través de la Revisión de la Convención de Roma de 1980 sobre el Derecho aplicable a las obligaciones contractuales (“Roma I”), y la creación de un instrumento complementario para dirimir los conflictos entre normas relativas a los aspectos no contractuales de las transacciones comerciales (“Roma II”).

4º.- *Apoyo a las asociaciones de consumidores.*- Es objetivo prioritario de la nueva estrategia política reforzar estas asociaciones,

---

<sup>459</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001, pp.1.



dotándolas de medios suficientes, para que puedan continuar sirviendo de instrumento indispensable para la aplicación de la política de consumo, en sus funciones de información y formación al consumidor, vigilante del mercado, y como sujeto activo en el ejercicio de las acciones de cesación.

**OBJETIVO 3º: PARTICIPACIÓN ADECUADA DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS.**

Como ya hemos expuesto anteriormente, la mayoría de políticas comunitarias influyen en el consumidor; por ello, para la efectividad real y práctica de la política específica de consumo, es indispensable que las demás políticas estén coordinadas, de forma que no frustren los objetivos de aquélla. Para ello, es necesario establecer los cauces necesarios de participación de los consumidores, a través de las organizaciones que les representan y defienden sus intereses, en la elaboración de las demás políticas comunitarias. A estos fines se preveían en el Plan las siguientes líneas de acción:

1º. Procedimientos de consulta a las organizaciones de consumidores (especialmente a través del Comité de los consumidores).

2º. Participación en organismos consultivos y grupos de trabajo.

3º. Participación de los consumidores en el trabajo de los organismos de normalización. Debe significarse que ya en 1987, en la Recomendación de la Comisión 88/41/CEE de 10 de diciembre de 1987, sobre el *aumento de la participación del consumidor en la normalización*, se preveía esta participación.<sup>460</sup>

---

<sup>460</sup> En su artículo primero, se recomendaba a los Estados miembros a que “*se sumen a la acción de la Comisión, cuyos objetivos son los siguientes:*

*a.- Lograr que las organizaciones nacionales y europeas de normalización:*

*1º. Pongan los medios adecuados para la participación activa del consumidor, y de los demás sectores interesados (fabricantes, usuarios, comerciantes y sindicatos) en sus actividades*

4°. Participación de los consumidores en la labor de otras instituciones de la Unión Europea.

5°. Mejora de la información y educación de los consumidores.

6°. Apoyo a las organizaciones de consumidores y desarrollo de su capacidad.

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 Tratado**<sup>461</sup>; 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

---

2°.- *Asuman la selección de representantes de los consumidores, elegidos de acuerdo con los intereses del consumidor, para que formen parte de las delegaciones de los organismos técnicos del CEN/CENELEC nombrados a tales efectos.*

*b.- Animar a los representantes de los consumidores a que establezcan claras prioridades en el ámbito europeo para la elaboración de normas destinadas a proporcionar mayor protección al consumidor.*

También se recomienda *destinar un mínimo de fondos para que el consumidor pueda desempeñar un papel efectivo en la normalización europea, sin que ello le suponga un desembolso.*

<sup>461</sup> Diario Oficial n° L 001 de 04/01/2003 pp. 0001 – 0025.

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; 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.

#### **4.9. 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.

Para conseguir este objetivo se diseña un plan estratégico de acciones e instrumentos, que consistirían, principalmente en:

- a) Recopilación, intercambio y análisis de datos e información que sirvan de documentación de base objetiva para elaborar la política de los consumidores y para integrar los intereses de los consumidores en otras políticas comunitarias.
- b) Seguimiento y evaluación de los cambios en los mercados que tienen repercusiones para los intereses económicos y otros de los consumidores, en concreto con estudios, encuestas sobre precios, revisiones de los cambios en la estructura de los mercados, encuestas a los consumidores y a las empresas, recogida y análisis de las quejas de los consumidores y de los datos sobre el comercio y los mercados transfronterizos de la empresa al consumidor.
- c) Creación y mantenimiento de bases de datos.
- d) Recopilación y análisis de datos estadísticos y otros datos pertinentes, teniendo en cuenta que la vertiente estadística se desarrollará recurriendo, cuando convenga, al Programa Estadístico Comunitario.
- e) Recopilación, intercambio y análisis de datos e información, así como creación de herramientas de evaluación que aporten una documentación de base objetiva sobre la seguridad de los bienes y servicios para el consumo, como la exposición de los consumidores a las sustancias químicas emitidas por los productos, los riesgos y las

lesiones en relación con productos y servicios específicos de consumo, y el análisis técnico de las notificaciones de alerta.

- f) Apoyo al recurso a dictámenes científicos y a la evaluación de riesgos, incluidas las competencias de los comités científicos independientes creados en virtud de la Decisión 2004/210/CE, de 3 de marzo de 2004, por la que se establecen Comités científicos en el ámbito de la seguridad de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente.
  
- g) Preparación de medidas legislativas y otras iniciativas de regulación y promoción de iniciativas de carácter corregulador y autorregulador, incluidas las siguientes:
  - a. 4.1. Asesoramiento jurídico y técnico, incluidos estudios, relativos a la reglamentación y sus repercusiones.
  - b. 4.2. Asesoramiento jurídico y técnico, incluidos estudios, relativos a la elaboración de políticas sobre la seguridad de los productos y servicios y a los intereses económicos y jurídicos de los consumidores.
  - c. 4.3. Estudios jurídicos y técnicos especializados y asesoramiento sobre la evaluación de la necesidad de unas normas de seguridad de los productos y la elaboración de mandatos de normalización para productos y servicios.
  - d. 4.4. Seminarios, conferencias, talleres y reuniones con participación de las partes interesadas y de expertos.
  
- h) Contribuciones financieras para el funcionamiento de las organizaciones de consumidores europeas.
  
- i) Contribuciones financieras al funcionamiento de organizaciones de consumidores europeas que representen los intereses de los consumidores en el desarrollo de normas para productos y servicios a nivel comunitario.
  
- j) Consolidación de la capacidad de las organizaciones de consumidores regionales, nacionales y europeas, en particular mediante la formación

y el intercambio de las mejores prácticas y experiencia de su personal, especialmente dirigida a las organizaciones de consumidores de los Estados miembros que se hayan adherido a partir del 1 de mayo de 2004.

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, con la creación y el mantenimiento de herramientas informáticas (como bases de datos, sistemas de información y de comunicación) y la organización de seminarios, conferencias, talleres y reuniones con participación de las partes interesadas y de expertos en aplicación, e intercambio y formación de funcionarios de aplicación y de magistrados.
- 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) n° 2006/2004.<sup>462</sup> Se incluye aquí también la creación y el mantenimiento de bases de datos de acceso fácil y público sobre la transposición y la aplicación de la legislación comunitaria de protección de los consumidores.
- g) Acciones sobre información, asesoramiento y vías de recurso, como:
  - a. Seguimiento del funcionamiento y evaluación del impacto de la resolución alternativa de litigios.
  - b. Contribuciones financieras para medidas conjuntas con organismos públicos o sin fines lucrativos unidos en redes comunitarias de información y asistencia a los consumidores

---

<sup>462</sup> 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.



con el fin de ayudarles a ejercer sus derechos y obtener acceso a una resolución de litigios adecuada (la Red de centros europeos de los consumidores).

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, incluidas:

a. Acciones específicas dirigidas a los jóvenes consumidores, a los de más edad y a grupos vulnerables de consumidores, claramente menos capaces de defender sus intereses, y el desarrollo de herramientas didácticas interactivas.

b. Contribuciones financieras para el desarrollo de cursos europeos integrados de posgrado en cuestiones relativas a los consumidores, incluyendo un esquema de becas para hasta seis meses de estancia en otro país.

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 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° 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° 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° 1924/2006 y (CE) n° 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) nº 2007/2004 y la Directiva 2009/22/CE; **Reglamento (UE) nº 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, de 12 de junio de 2013**, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil;<sup>463</sup> **Reglamento (UE) nº 1022/2013** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea).

#### **4.10. 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.<sup>464</sup>

Decíamos que destacábamos el hecho de que se optase, por el legislador comunitario, por la forma de Reglamento. Este instrumento normativo resulta ser de 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, o se hacía necesaria la adaptación al derecho nacional.

---

<sup>463</sup> DOUE L 181, de 29 de junio de 2013.

<sup>464</sup> DOUE L 84/42, de 20 de marzo de 2014.

Además, con los anteriores instrumentos normativos elegidos, en programas anteriores, al 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 programa<sup>465</sup> e incluso se prevé la financiación de acciones por las asociaciones de consumidores, para promover la confianza de los consumidores.<sup>466</sup>

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

---

<sup>465</sup> 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.”

<sup>466</sup> 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.

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 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 apoyase 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 Unión.<sup>467</sup>
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

---

<sup>467</sup> 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).



reclamación sencillas, eficientes, expeditivas y de bajo coste, lo que incluye el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios<sup>468</sup>. Para conseguir este objetivo, se prevén 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.

---

<sup>468</sup> 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.

- 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 consumidores.<sup>469</sup>

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

---

<sup>469</sup> 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

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) nº 1781/2006;<sup>470</sup> **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 consumo;<sup>471</sup> **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 y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior;<sup>472</sup> **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,<sup>473</sup> 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.<sup>474</sup>

---

<sup>470</sup> DOUE L 141, de 5 de junio de 2015.

<sup>471</sup> DOUE L 171, de 2 de julio de 2015.

<sup>472</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 1.

<sup>473</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 7.

<sup>474</sup> DOUE-L-2015-81840

## **5. MEDIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

Como hemos dicho anteriormente, constituye una preocupación constante del legislador comunitario construir un marco jurídico tuitivo que proteja al consumidor, y que le ofrezca los instrumentos necesarios para hacer valer sus derechos, de tal forma que no se quiebre la confianza del consumidor. El legislador comunitario ha ido desarrollando de forma paulatina, pero incesante, las normas de protección de los consumidores, a veces, con carácter especial, dictando normas exclusivamente dirigidas a los consumidores, pero en otros caso, en normas dictadas con carácter general, donde también se incluían, en su ámbito de protección, a los consumidores, así como a otros agentes económicos o sociales.

A continuación expondremos los medios de protección de los derechos del consumidor, establecidos en la normativa comunitaria, y que afectan tanto a sus actos individuales como a la consideración del consumidor como grupo individualizado dentro de la población de la Unión Europea, al que se le debe dar entrada y voz en las distintas instituciones comunitarias. Por consiguiente, relacionaremos y analizaremos las iniciativas políticas y jurídicas de protección del consumidor.

### **5.2. LA REPRESENTACIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA**

La participación de los consumidores en las Comunidades Europeas y posteriormente en la Unión Europea ha ido evolucionando a la par que las propias políticas comunitarias de defensa de los consumidores. Como hemos visto al analizar los Programas plurianuales que diseñan las políticas comunitarias sobre protección de los derechos de los consumidores, se destaca en los mismos, de manera sucesiva y progresiva, un mayor interés en

que los consumidores participen en las políticas comunitarias de forma activa a través de las organizaciones que les representen, lo que se ha traducido en la creación de órganos de participación, a través de los cuales la voz de los consumidores llega, directamente, a los órganos de toma de decisiones, y a los órganos legisladores de la Unión Europea.

### **5.2.1. Representación de los consumidores en la Comisión**

La Comisión es un órgano ejecutivo y políticamente independiente, que representa a la Unión Europea, y representa el interés supranacional del conjunto de la UE, frente al interés particular de cada uno de los Estados miembros. La Comisión tiene como función principal la de velar por los intereses generales de la UE proponiendo y comprobando que se cumpla la legislación y aplicando las políticas y el presupuesto de la UE. Es la garante de los Tratados y del conjunto de las normas comunitarias, por lo que debe asegurar la aplicación y desarrollo del cumplimiento del conjunto del ordenamiento jurídico comunitario. Además, es la Comisión la encargada de elaborar y presentar las propuestas normativas en el conjunto de las políticas comunitarias, y dispone de poderes de gestión sobre dichas políticas, así como poderes de ejecución del Presupuesto.<sup>475</sup>

En atención a las funciones tan importantes que desempeña la Comisión, es palmario el interés de los consumidores en participar activamente en dicha institución con el fin de ser oídos e influir, en la medida de lo posible, en el diseño de las políticas comunitarias de protección de los consumidores, y en las propuestas de actos normativos que afecten a los consumidores, directa o indirectamente.

A continuación veremos la evolución de los mecanismos de representación de los consumidores en la Comisión, desde el Consejo Consultivo de los Consumidores creado en 1973 hasta el vigente Grupo Europeo Consultivo de los Consumidores, que fue creado en el año 2003.

---

<sup>475</sup> Véase LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, P./MIRALLES SANGRO, P./BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 95 y ss.

#### 5.2.1.1. *El Consejo Consultivo de los Consumidores*

Este organismo fue creado por la Comisión en el año 1973, bajo la denominación de “*Comité Consultivo de Consumidores*”, que estaba integrado por expertos independiente y por los representantes de las organizaciones europeas de consumidores: COFACE (Comité de las Organizaciones Familiares ante las Comunidades Europeas), OEUC (Oficina Europea de las Uniones de Consumidores), EUROCOOP (Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo) y CES (Confederación Europea de Sindicatos). De estas agrupaciones, sólo el BEUC tiene como objeto exclusivo asegurar la defensa de los consumidores en el ámbito de la Comunidad Europea.

En el año 1990, por la Decisión 90/55/CEE de la Comisión, se transforma en el “*Consejo Consultivo de los Consumidores*” con la función de emitir dictámenes sobre todos los problemas relativos a los intereses de los consumidores, en el ámbito comunitario, bien a iniciativa propia, bien a instancia de la Comisión.

El Consejo está compuesto por representantes de las organizaciones europeas, nacionales y regionales, que ejercen su actividad en favor de los consumidores, y algunas personas competentes en materia de consumo, que son nombradas por la Comisión. En total, son 48 miembros, de los cuales, 20 son representantes de las organizaciones europeas, 22 de las organizaciones nacionales y regionales, 6 personalidades competentes.

En el Informe 1/1999 del Comité Económico y Social se denuncia la falta de colaboración entre este organismo y otros Comités que tienen competencias ligadas directamente con los derechos de los consumidores (por ejemplo, el Comité del Comercio), lo que origina falta de diálogo y entendimiento entre las organizaciones de consumidores y otros grupos de

interés económico, lo que *a su vez ha limitado el papel del consumidor como agente económico de pleno derecho.*

También se pone de manifiesto en dicho informe la escasa eficacia práctica de este organismo, por la falta de medios, y por la actitud pasiva de la propia Comisión que o bien no consulta al Consejo Consultivo de los Consumidores, o le consulta a posteriori, tras la aprobación de las decisiones que afectan a los intereses de los consumidores.

#### *5.2.1.2. El Comité de los Consumidores.*

Este organismo fue creado por la Decisión 95/260/CE, de 13 de junio de 1995,<sup>476</sup> con el fin de permitir a la Comisión conocer la opinión de los órganos representativos de los consumidores, y agilizar las consultas que debía hacer la Comisión a los representantes de los consumidores en el desarrollo de las políticas y acciones que afectasen a los intereses de los consumidores.

El Comité se compone por veinte Miembros, de los cuales quince son representantes de organizaciones e instituciones nacionales o regionales de consumidores y cinco a representantes de organizaciones europeas.

El Comité se reestructuró y reorganizó mediante la Decisión 2000/323/CE de la Comisión de 4 de mayo de 2000<sup>477</sup>. El nuevo Comité está compuesto por veinte Miembros permanentes y veinte suplentes, que son nombrados por la Comisión por un período de tres años (renovables). Los veinte Miembros corresponden: uno por cada Estado miembro y cinco representantes de las asociaciones de consumidores europeas: AEC, ANEC, BEUC, COFACE, EURO-COOP. En cuanto a los representantes de las organizaciones nacionales de consumidores, se establece el requisito de que sean “representativas”, y este requisito ha de venir dada por el número de

---

<sup>476</sup> DO L 162 de 13 de julio de 1995.

<sup>477</sup> DO L 111 de 9 de mayo de 2000.



Miembros y por su objetivo, ya que la defensa de los intereses de los consumidores debe ser su único o principal objetivo. También se establece el requisito de que sean independientes de los medios comerciales.

Sus miembros serán propuestos por los órganos nacionales de coordinación de las asociaciones de consumo, en los países en los que existan estos órganos; en los que no existan, la Comisión será la que elijan dichos representantes, una vez oídas las organizaciones nacionales de consumidores.

La duración del mandato será de tres años, renovables, y sus funciones no pueden ser objeto de remuneración.

Se prevé la posibilidad de que el Comité invite a participar en sus trabajos, en calidad de experto, a cualquier persona que tenga conocimientos y experiencia particular sobre algún punto del orden del día, sobre el que deban trabajar.

En la reunión inaugural del Comité, celebrada el 7 de noviembre de 2000, se pidió al mismo que actuase *“como defensor eficaz de los intereses de los consumidores, contribuyendo activamente al desarrollo de la política de los consumidores en la Comisión. Asimismo, debería asumir un compromiso constructivo con otras partes interesadas para promover los intereses de los consumidores y desarrollar contactos con otras instituciones comunitarias, en particular el Consejo y el Parlamento”*.

Lo que se pretendía, era conseguir que fueran tenidos en cuenta los intereses de los consumidores en toda iniciativa política que les pueda afectar, a cuyos efectos la Comisión habrá de informar al Comité inmediatamente de todos los asuntos relativos a los consumidores que esté tratando en cada momento.

El Comité de los Consumidores existió hasta el 9 de octubre de 2003, fecha en que entró en vigor la Decisión 2003/709/CE de la Comisión, de 9

de octubre de 2003<sup>478</sup>, por la que se crea un Grupo consultivo europeo de los consumidor y se deroga la Decisión 2000/323/CE de la Comisión, de 4 de mayo de 2000, sobre todo para armonizar la noción de organización de consumidores, teniendo en cuenta que el número de miembros del Grupo aumentaría significativamente a partir de 2004 con la adhesión a la UE de diez nuevos países adherentes.

La Decisión derogada 2000/323/CE había permitido, hasta entonces, ampliar el número de miembros, suprimiendo el límite establecido de veinte miembros como máximo. La Decisión anterior había abierto la puerta a la participación de un representante de cada organización europea de consumidores (cinco por entonces) y un representante de cada Estado miembro (quince representantes).

#### 5.2.1.3. *El Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores*

En octubre de 2003 se crea un Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores que representa a los consumidores de la Unión Europea. La Comisión puede pedir su dictamen sobre los problemas que afectan a los consumidores a escala comunitaria. Está integrado por un representante de cada organización nacional de consumidores y un miembro de cada organización europea de consumidores. Este grupo sustituye al antes llamado Comité de los consumidores.

La Decisión 2003/79/CE de la Comisión, de 9 de octubre de 2003, por la que se crea un Grupo consultivo europeo de los consumidores,<sup>479</sup> deroga la Decisión 2000/323/CE de la Comisión, de 4 de mayo de 2000,<sup>480</sup> y por lo tanto, sustituye el anterior “Comité de los Consumidores”, por el actual “Grupo consultivo europeo de los consumidores”.

---

<sup>478</sup> DO L 258 de 10.10.2003.

<sup>479</sup> DO L 258 de 10 de octubre de 2003 pp. 0035 – 0036.

<sup>480</sup> DO L 111 de 9 de mayo de 2000.

La Decisión nº 20/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, por la que se establece un marco general para la financiación de acciones comunitarias en apoyo de la política de los consumidores en el período 2004-2007,<sup>481</sup> señala, en su Considerando 7 que, además de las acciones inscritas en el presente marco general, la Comisión debe garantizar que las organizaciones de consumidores y otras organizaciones no gubernamentales competentes puedan contribuir a la puesta en práctica de la estrategia en materia de política de los consumidores participando en los trabajos del Grupo consultivo europeo de los consumidores, creado por la Decisión 2003/709/CE de la Comisión.

La Comisión puede consultar al «Grupo consultivo europeo de los consumidores» sobre cualquier problema relacionado con la protección de los consumidores en la Unión Europea.

El Grupo consultivo europeo de los consumidores estará integrado por<sup>482</sup>:

a) un representante de las organizaciones nacionales de consumidores por cada Estado miembro;<sup>483</sup> estos representantes serán designados por la Comisión a propuesta, en su caso, de los organismos nacionales de representación de las organizaciones de consumidores instituidos por los Estados miembros, o de las autoridades nacionales competentes.

---

<sup>481</sup> DO L 51, de 9 de enero de .2004.

<sup>482</sup> La composición inicial fue modificada en el año 2014. DO C 150 de 5.6.2004

<sup>483</sup> Establece el artículo 2 de la Decisión 2003/709/CE que “A efectos de la presente Decisión, la expresión "organizaciones nacionales de consumidores" hace referencia a organizaciones de consumidores que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a los consumidores y desarrollan su actividad a escala nacional.”

b) un miembro de cada organización europea de consumidores;<sup>484</sup> estos miembros serán designados por la Comisión a propuesta de las organizaciones europeas de consumidores.

El mandato de los miembros será de tres años y podrá renovarse una sola vez para los representantes de las organizaciones nacionales de consumidores; sus funciones no serán retribuidas.

En las reuniones del Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores podrán participar, en calidad de invitados, representantes de otras organizaciones que tengan el fomento de los intereses de los consumidores como uno de sus principales objetivos y trabajen activamente a escala europea para estos fines, así como cualquier persona que tenga conocimientos y experiencia particular sobre un punto del orden del día a participar en su trabajo en calidad de experto.

---

<sup>484</sup> Según el artículo 2 de la Decisión 2003/709/CE que “A efectos de la presente Decisión, la expresión “organizaciones europeas de consumidores” hace referencia a organizaciones que cumplen uno de los dos grupos de criterios siguientes que deben:

a) 1) ser una organización no gubernamental sin afán de lucro, independiente de todo conflicto de intereses, ya sean industriales, comerciales, económicos, o cualquier otro tipo, y tener, como principales objetivos y actividades, el fomento y la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores en la Comunidad,

2) ostentar un mandato para representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria otorgado por las organizaciones nacionales de consumidores de por lo menos la mitad de los Estados miembros que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a los consumidores y desarrollan su actividad a escala regional o nacional,

3) haber proporcionado a la Comisión documentos que den fe de su calidad de miembros, su reglamento interno y sus fuentes de financiación; o

b) 1) ser una organización no gubernamental sin afán de lucro, independiente de todo conflicto de intereses, ya sean industriales, comerciales, económicos, o cualquier otro tipo, y tener, como principales objetivos y actividades, la representación de los intereses de los consumidores en el proceso de armonización a escala comunitaria,

2) ostentar un mandato en por lo menos dos tercios de los Estados miembros para representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria, otorgado por:

- organismos que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a las organizaciones nacionales de consumidores en los Estados miembros, o

- en ausencia de los citados organismos, por organizaciones nacionales de consumidores en los Estados miembros que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a los consumidores y desarrollan su actividad a escala nacional.”

Las reuniones del Grupo Europeo Consultivo de los Consumidores serán definidas,<sup>485</sup> organizadas y presididas por la Comisión, quien se hará cargo de la Secretaría del Grupo.

Será obligatorio para los representantes de las organizaciones nacionales de consumidores, que estén integrados en el Grupo Europeo Consultivo de los consumidores, informar y consultar a las asociaciones a las que representen.<sup>486</sup>

### **5.2.2. Representación de los consumidores en el Comité Económico y Social**

El Comité Económico y Social es un órgano consultivo de la Unión Europea, creado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 con el fin de representar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales de Europa. Aparece regulado en los artículos 300 a 304 del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su versión consolidada del año 2012.<sup>487</sup>

El Comité Económico y Social está compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés, entre los que se encuentran los consumidores, que, de esta forma, tienen la

---

<sup>485</sup> Los debates del Grupo se basarán en las peticiones de dictamen realizadas por la Comisión. Al solicitar un dictamen, la Comisión podrá fijar el plazo dentro del cual deberá emitirse el referido dictamen.

<sup>486</sup> Cada miembro establecerá mecanismos eficaces para informar sistemáticamente a todas las organizaciones de consumidores a escala nacional sobre la labor del Grupo y transmitirá a éste las opiniones de dichas organizaciones.

<sup>487</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 - 0390

posibilidad de emitir una opinión formal sobre las propuestas legislativas de la Unión Europea.<sup>488</sup>

El Comité Económico y Social debe ser consultado por el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo en los casos previstos por los Tratados. Este dictamen preceptivo se produce antes de la adopción de un gran número de actos relativos al mercado común, educación, protección de los consumidores, medio ambiente, desarrollo regional y ámbito social.<sup>489</sup>

En el artículo 193 del anterior Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se significaba que en el Comité Económico y Social deberán participar representantes del “*interés general*”, y aunque no se menciona expresamente a los consumidores, sin embargo, desde el nacimiento del Comité Económico y Social los consumidores participan en el mismo en el grupo tercero, con especial representación en la Sección de medio ambiente, sanidad y consumo.

En la Resolución del Consejo (87/C 3/01) de 15 de diciembre de 1986, sobre *la integración de la política de consumo en las demás políticas*

---

<sup>488</sup> LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, P./MIRALLES SANGRO, P./BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 191.

<sup>489</sup> Así, por ejemplo, el artículo 169 TFUE (antiguo artículo 153 TCE) establece lo siguiente: “1. *Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.*

2. *La Unión contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:*

a) *medidas que adopte en virtud del artículo 114 en el marco de la realización del mercado interior;*

b) *medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.*

3. *El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 2.”*

*comunes, se señala por el Consejo, que “la representación de los consumidores deberían ser tenidos en cuenta cuando se decida acerca de la composición del Comité Económico y Social”.*

En el actual artículo 300 TFUE se establece, en relación a su composición, que el Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) en la actualidad es un órgano auxiliar, consultivo, de representación de los distintos agentes de la vida económica y social (empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.) en el marco institucional de la Unión Europea, y constituye un instrumento de representación, debate y expresión de la sociedad civil organizada de la Unión Europea, de la que son un componente esencial las organizaciones económicas, sociales y profesionales.

En la estructura interna del CESE existen tres grupos:

- Grupo I. Grupo de los Empresarios: formado por miembros procedentes de los sectores privado y público de la industria y los servicios, así como de las pequeñas y medianas empresas, las cámaras de comercio, el comercio al por mayor y minorista, la banca y los seguros, el transporte y la agricultura.
- Grupo II. Grupo de los Trabajadores: la gran mayoría de los miembros del Grupo II procede de organizaciones sindicales nacionales adheridas a la Confederación Europea de Sindicatos.
- Grupo III. Grupo de actividades diversas: en este grupo estarían integrados los consumidores, que participarían representados por las asociaciones de consumidores, junto con otros agentes sociales o económicos como por ejemplo: pequeños y medianos empresarios, agricultores, artesanos, profesionales liberales, ONGs, asociaciones de

protección del medio ambiente, asociaciones de familias, mujeres, personas con discapacidad, miembros de la comunidad científica y docente, organizaciones no gubernamentales, etc.

El Comité cuenta con seis Secciones, que tratan los principales ámbitos cubiertos por los Tratados:

- Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social,
- Mercado Único, Producción y Consumo,
- Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información,
- Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía,
- Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente y
- Relaciones Exteriores.

### **5.3 . LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA Y DE CONSUMIDORES DE LA COMISIÓN EUROPEA**

Desde el año 1995, la Comisión ha colocado la política de protección de los consumidores como uno de los pilares básicos del mercado interior, y muestra de la importancia que se concede a esta política ha sido la creación de una Dirección General, dentro de la Comisión, destinada a la política sobre consumidores.

#### **a.- La Dirección General de Política de los Consumidores y de Protección de su Salud. (DG XXIV)**

En el año 1995, la Comisión decidió transformar el Servicio encargado de la política de protección de los consumidores (*“Servicio de política de los consumidores”*), creando la DG-XXIV, *“Dirección General de Política de los Consumidores y de Protección de su Salud”*.

La Dirección General XXIV se estructuraba en Direcciones (A, B y C), que a su vez se dividían en Unidades o Comités Científicos, a los que asigna una función concreta. En cuanto a las Direcciones, son las siguientes:



- Dirección A: “Acciones comunitarias a favor de los consumidores”
- Dirección B: “Dictamen Científico para la Salud”
- Dirección C: “Coordinación de los temas horizontales”

La Dirección General XXIV tenía las siguientes *competencias*:

1<sup>a</sup>) **Política de los consumidores.**- Dentro del desarrollo de esta política, la DG-XXIV tenía las siguientes funciones:

- estudiar y hacer propuestas sobre la legislación específica de consumo
- reforzar la transparencia del mercado
- mejorar la confianza de los consumidores mediante una mayor información y educación
- desarrollar y potenciar el diálogo entre la Comisión y las organizaciones de consumidores
- asegurar que las diferentes políticas comunitarias respeten y contemplen los intereses de los consumidores y usuarios

2<sup>a</sup>) **Protección de la salud de los consumidores.**- En este ámbito eran sus funciones:

- protección de la salud del consumidor, la salud y el bienestar animal, la salud vegetal y el medio ambiente, a través de una serie de Comités científicos que realizan informes basándose en los principios de excelencia, independencia y transparencia<sup>490</sup>

---

<sup>490</sup> Los Comités científicos son los siguientes: Comité científico de dirección, Comité científico de alimentación, Comité científico sobre nutrición animal, Comité científico sobre salud y bienestar animal, Comité científico de medidas veterinarias relacionadas con la salud pública, Comité científico sobre plantas, Comité científico de productos cosméticos y productos no alimenticios para los consumidores, y Comité científico sobre toxicidad, eco toxicidad y medio ambiente.

- inspección del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad alimentaria

3<sup>a</sup>) **Protección de la seguridad alimentaria.**- A raíz de la crisis de la EEB (“vacas locas”) se adoptaron numerosas reformas en materia de seguridad alimentaria. La Comisión constituyó un grupo horizontal de ocho Comisarios responsables de la salud de los consumidores. También se reforzó la Dirección General XXIV, que fue rebautizada con el nombre de “*Política de los consumidores y protección de la salud*”. Pasaron a depender de ella los comités consultivos y científicos de las Direcciones Generales de Industria y Agricultura. SE creó un comité científico Director que aportaría una experiencia científica más amplia y una visión general de las cuestiones relacionadas con los consumidores.

Una de las medidas más innovadoras fue la transparencia introducida en los procedimientos de “comitología”, con la publicación, por primera vez, de las actas y de la opinión de los Comités Científicos.<sup>491</sup> A raíz de ello, si los Comités Permanentes no cuentan con una razón pública y de peso, se

---

<sup>491</sup> Los principales elementos de la reorganización estaban basados en la de la Comisión Europea sobre la salud de los consumidores, por lo que se crea un grupo de Comisarios para la sanidad alimentaria, presidido por el entonces Presidente de la Comisión Jacques Santer, que se encargaría de coordinar las acciones realizadas en el área de salud del consumidor. Además. Se crean, por la Decisión 97/579/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1997, los siguientes Comités científicos:

- Comité científico de la alimentación humana.
- Comité científico de la alimentación animal.
- Comité científico de la salud y bienestar de los animales.
- Comité científico de las medidas Veterinarias relacionadas con la salud pública.
- Comité científico de las plantas.
- Comité científico de los productos cosméticos y de los productos no alimentarios destinados al consumidor.
- Comité científico de los medicamentos y de los dispositivos médicos.
- Comité científico de la toxicidad, la ecotoxicidad y el medio ambiente.

Estos Comités científicos formarán parte de la Dirección-B, de la DG XXIV, y su función era la de emitir dictámenes, en los casos previstos por la legislación comunitaria, esto es, en cuestiones sobre la salud de los consumidores y a la seguridad de los alimentos.

enfrenta a serias dificultades a la hora de oponerse a la opinión de los Comités Científicos.<sup>492</sup>

El “sistema de alerta sobre productos” del mercado interior se transfirió desde la DG III a la DG XXIV.

Como resultado de estos cambios la DG XXIV ocupó, a partir de entonces, una posición mucho más prominente desde el punto de vista de la imagen, la dotación de plantilla y los recursos financieros, al aumentarse, considerablemente, éstos.

La DG XXIV contaba con el asesoramiento del Comité de los consumidores, compuesto por veinte Miembros (un representante de cada Estado miembro y cinco de las organizaciones europeas de consumidores).

Posteriormente se cambió la denominación de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (DG SANCO), por el de *Dirección General de Salud y Consumidores*.<sup>493</sup>

---

<sup>492</sup> En el 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, se prevé en el artículo 4 sobre “acciones subvencionables”: Los objetivos específicos contemplados en el artículo 3 se lograrán a través de las acciones subvencionables de la lista que se indica a continuación: a) Acciones enmarcadas en el objetivo I — Seguridad: 1) Asesoramiento científico y análisis de riesgos relacionados con la salud y la seguridad del consumidor en el ámbito de los productos y los servicios no alimentarios, lo que incluye el apoyo a las tareas de los Comités científicos independientes creados de conformidad con la Decisión 2008/721/CE de la Comisión.

<sup>493</sup> Este cambio coincidió con la modificación en todas las lenguas oficiales de la denominación de la Dirección General, que hasta el momento se llamaba en inglés *Directorate-General for Health and Consumer Protection* y en francés *Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs* y ahora ha pasado a denominarse *Directorate-General for Health and Consumers* y *Direction générale de la santé et des consommateurs*, respectivamente. La sustitución de «sanidad» por «salud» obedeció a una petición de la Dirección General, habida cuenta de que la Comisión Europea, carece de competencias relativas a la asistencia sanitaria, puesto que su cometido se centra en la salud pública. Los responsables de SANCO preferían el término «salud» para el nombre de la Dirección General, mientras que en la denominación del Ministerio español y en la de las consejerías correspondientes de muchas de las comunidades autónomas se utilizaba el término «sanidad».

## **b.- La Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea**

El 5 de noviembre del 2014 la Comisión aprobó algunos cambios en su estructura interna, y entre ellos, se aprobó transferir la Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión Europea a la Dirección General de Justicia, quedando integrada en la Comisaría responsable de Justicia, Consumo e Igualdad de Género.

La Dirección General consta de cinco Direcciones: Justicia Civil, Justicia Penal, Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Unión, Igualdad y Consumidores.

La Dirección de Consumidores, se integra por los siguientes servicios:

1. Mercados de consumo
2. Derecho de los consumidores y del mercado
3. Seguridad de los productos y servicios
4. Sistemas financieros y de compensación.
5. Centros europeos del consumidor.
6. Estrategia de consumo, representación y relaciones internacionales.

En cuanto a sus competencias y objetivos, vale lo dicho anteriormente sobre la Dirección General de Política de los Consumidores y de Protección de su Salud. (DG XXIV).

## 5.4. EL DERECHO DE DESISTIMIENTO

El derecho de desistimiento consiste en la facultad que tiene el consumidor de dejar sin efecto un contrato válidamente celebrado, sin necesidad de justificar la decisión, notificándolo así a la otra parte contratante en el plazo establecido, y sin ninguna penalización, cuando se trata de contratos celebrados fuera del establecimiento, o contratos celebrados a distancia.

Como señala DOMÍNGUEZ PÉREZ<sup>494</sup> la razón que justifica la existencia de este especial derecho de desistimiento la encontramos en la clásica consideración de que el consumidor, en cuanto parte contratante en el mercado, es la más débil, al estar en una situación de evidente inferioridad en la contratación, lo que puede provocar que el consumidor celebre un contrato que, por diversas circunstancias, desee posteriormente, por su libre decisión y sin necesidad de invocar causa alguna para ello, dar por finalizado sin que entonces provoque los efectos que aquél debía producir.

Se concibe, por el legislador, el derecho del desistimiento, como una facultad discrecional por la que el consumidor puede desistir sin necesidad de justificación alguna, es decir, no requiere de un incumplimiento por parte del empresario, ni de una causa de nulidad o anulabilidad del contrato, ni de cualquier otra causa que comprometa la validez contractual. Es la mera decisión del consumidor, sin necesidad de justificación alguna, la que determina la extinción de la relación obligatoria.

El derecho de desistimiento es considerado, por la doctrina, como *“aquella declaración de voluntad unilateral y recepticia, ad nutum o sujeta a la expresión de una justa causa, por la cual se extingue, normalmente con*

---

<sup>494</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E.M., “Recientes planteamientos de tutela del consumidor mediante el ejercicio del derecho de desistimiento: la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011 y su transposición al Derecho Español”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 261 a 274.

*eficacia ex nunc, una relación obligatoria*”,<sup>495</sup> o “*la facultad para el consumidor de desligarse de contrato o compromiso contraído – denominado con distintos términos (renuncia, rescisión, resolución...)-, en un plazo determinado y sin justificación de causa («ad nutum»)*”,<sup>496</sup> “*la facultad atribuida a una de las partes de una relación obligatoria de poner fin a la misma por su libre determinación*”; o bien como “*aquella declaración de voluntad unilateral y recepticia, ad nutum o sujeta a la expresión de una justa causa, por la cual se extingue, normalmente con eficacia ex nunc, una relación obligatoria*”.<sup>497</sup>

Analicemos, a continuación, los actos del legislador comunitario que regulan o prevén de alguna forma, el derecho de desistimiento:

a.- **Directiva 85/577/CE**,<sup>498</sup> Directiva 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 (derogada por la Directiva 2008/48/CE).

Por primera vez aparece recogido el derecho de desistimiento en la normativa comunitaria, en esta Directiva, si bien, no se denomina así, sino derecho de “*rescisión*” o “*renuncia*”.

Así, aparece recogido en los artículos 4 y 5 de la Directiva 85/577/CE el derecho a rescindir y/o renunciar el contrato del consumo, en todos aquellos supuestos previstos en el artículo 1, y con las excepciones recogidas en el artículo 3.

---

<sup>495</sup> GARCÍA VICENTE, J.R., *Ley de contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles. El derecho de revocación*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 142.

<sup>496</sup> ARROYO APARICIO, A., *Los contratos a distancia en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 327.

<sup>497</sup> PARRA LUCÁN, M.A., “Comentario al artículo 10: Derecho de desistimiento”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, RODRIGO. LEGUINA VILLA, JESÚS (COORD.). *Comentarios a las leyes de ordenación del comercio minorista*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1997, pp. 155.

<sup>498</sup> DO L 372 de 31 de diciembre de 1985, pp. 31.

El consumidor podrá ejercitar este derecho a rescindir o renunciar el contrato de consumo en el plazo de siete días, contados desde que el momento en que el consumidor haya sido informado de su derecho.

**b.- 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 compartido.<sup>499</sup> Fue derogada por la Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de enero de 2009.

En el artículo 5 se recoge el “*derecho a resolver el contrato*” que podríamos identificar con lo que hoy denominamos derecho de desistimiento.

El consumidor puede ejercitar este derecho en el plazo de diez días, contados a partir de la firma del acuerdo, si el consumidor ha recibido la información que el empresario está obligado a proporcionarle. En caso contrario, se esperará a que reciba esta información, y entonces se le otorgará otro plazo de diez días para el ejercicio de este derecho.

**c.- 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 distancia,<sup>500</sup> que fue derogada por la 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.

Se contempla, en su artículo 6, el derecho del consumidor para “*rescindir*” el contrato sin penalización alguna, y que podrá ejercitar sin necesidad de indicar los motivos de su decisión.

---

<sup>499</sup> DO L 280 de 29 de octubre de 1994, pp. 83.

<sup>500</sup> DO L 144 de 4 de junio de 1997, pp. 19.

En cuanto al plazo de ejercicio de ese derecho de “rescisión” deben distinguirse tres escenarios posibles:

a.- En el supuesto de que el empresario haya cumplido con su deber de información hacia el consumidor, el plazo será de siete días laborables a contar desde que se recibieron los bienes (si son bienes muebles), o desde que se celebró el contrato (si el objeto del contrato son servicios).

b.- Si el empresario no ha cumplido con aquella obligación, el plazo será de tres meses a contar de la misma forma que en el supuesto anterior.

c.- Si el empresario no cumplió con sus obligaciones de información al consumidor, pero rectifica e informa, entonces el plazo ampliado de tres meses se interrumpe a partir de esta rectificación, y comienza un nuevo plazo ordinario de siete días.

d.- **Directiva 2002/65/CE**,<sup>501</sup> del Parlamento Europeo 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 la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE. El artículo 19 de esta Directiva ha sido derogado por la 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.<sup>502</sup>

El artículo 6 de esta Directiva recoge lo que denomina “*derecho de rescisión*” a favor del consumidor, y aplicable a los contratos de comercialización de servicios financieros realizados por consumidores salvo los enumerados en el punto 2 del mismo artículo.<sup>503</sup>

---

<sup>501</sup> DO L 271 de 09 de octubre de 2002 pp. 0016 – 0024.

<sup>502</sup> DOUE L núm. 110, de 1 de mayo de 2009.

<sup>503</sup> Aquellos cuyo precio dependa de fluctuaciones económicas que las partes no puedan controlar, ciertos tipos de pólizas de seguros de viaje, o bien, contratos cuya ejecución ya haya iniciado a petición expresa del consumidor.



El derecho de rescisión se habrá de ejercitar en el plazo de siete días desde la celebración del contrato, pero este plazo se ampliará a treinta días naturales *“en el caso de contratos relacionados con seguros de vida contemplados en la Directiva 90/619/CEE y jubilaciones personales.”*

e.- **Directiva 2008/48/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo.<sup>504</sup>

Aparece regulado el derecho de desistimiento en su artículo 14, para los contratos de crédito al consumo.

Por primera vez se recoge, en el derecho comunitario, la acepción actual de derecho de “desistimiento”, frente a las anteriores acepciones de “rescisión”, “renuncia” o “resolución”.

El plazo de ejercicio del derecho de desistimiento por parte del consumidor dentro del contrato de crédito al consumo será de catorce días, que comenzará a contar desde la suscripción del acuerdo, o bien, desde el momento en que se cumpla con la obligación de información y documentación, igualmente prevista en la Directiva.

f.- **Directiva 2008/122/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo,<sup>505</sup> 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.

En esta Directiva sectorial se recoge el derecho de desistimiento para los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de

---

<sup>504</sup> DOUE L 133, de 22 de mayo de 2008, pp-66-92.

<sup>505</sup> DOUE L 33, de 3 de febrero de 2009, pp. 10-30.

adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio, que podrá ejercitarse en el plazo de catorce días naturales que se calculará:

- a) a partir del día de celebración del contrato o de cualquier contrato preliminar vinculante.
- b) a partir del día en que el consumidor reciba el contrato o cualquier contrato preliminar vinculante, si es posterior a la fecha indicada en la letra a)

Los plazos referidos anteriormente se considerarán cuando el empresario haya cumplido con su obligaciones información al consumidor, en los términos que se recogen en la misma Directiva, pero cuando no haya sido así, el plazo se extenderá hasta un año y catorce días si el comerciante no ha cumplimentado y entregado al consumidor por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero, un formulario normalizado de desistimiento en documento aparte según lo establecido en el artículo 5. En el caso de que sí haya informado al consumidor, pero no con soporte duradero, el plazo será de tres meses y catorce días naturales.

g.- **Directiva 2011/83/UE**, del Parlamento Europeo y del Consejo,<sup>506</sup> de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican 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.<sup>507</sup>

---

<sup>506</sup> DOUE L 48, de 23 de febrero de 2011, pp. 1-10.

<sup>507</sup> La Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, TRLGDCU) y otras Leyes Complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (BOE nº 76, de 28.3.2014), incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva

Uno de los principales objetivos del legislador comunitario, con esta Directiva, consistía en intentar unificar y homogeneizar el sistema de aplicación en el ámbito europeo del derecho a desistir sobre todo en contratos a distancia y a aquellos celebrados fuera de establecimiento.

Según DOMÍNGUEZ PÉREZ<sup>508</sup> (2014), el legislador de la Unión Europea tomó como punto de partida el planteamiento de lograr *una Directiva de armonización plena, de máximos*, con el evidente objetivo de reducir las barreras en el mercado interior, incrementando el derecho de información de los consumidores en todo contrato.<sup>509</sup> Sin embargo, la Directiva 2011/83 no realizó realmente una armonización plena de los diversos regímenes jurídicos sobre la materia de tutela del consumidor, puesto que los diversos regímenes contractuales existentes en la UE sobreviven al margen de la Directiva 2011, y porque la Directiva contiene un elevado número de excepciones, que impide, por tanto, la homogeneización pretendida.

La Directiva 2011/83/UE dedica los artículos 9 a 16 a regular el “derecho de desistimiento” en los contratos celebrados por consumidores, a distancia o fuera del establecimiento.

El plazo de ejercicio de este derecho de desistimiento se fija en catorce días, que comenzará a contar desde la celebración del contrato, o bien, desde el día en que se entregó el bien al consumidor.

---

85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE nº 304, de 22.11.2011), y el art. 10.1 de la ya mencionada 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 modifican el Reglamento (CE) Nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

<sup>508</sup> Op. cit.

<sup>509</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E.M., *op. cit.*, pp. 261 a 274: “Este es el planteamiento que subyace expresamente en el art. 4 de la Directiva, al señalar que «Los Estados Miembros no mantendrán o introducirán, en su legislación nacional, disposiciones contrarias a las fijadas en la presente Directiva, en particular disposiciones más o menos estrictas para garantizar un diferente nivel de protección de los consumidores, salvo disposición en contrario de la presente Directiva»

En el supuesto de incumplimiento, por parte del empresario, de su deber de información y documentación, el plazo podrá ampliarse a un año, salvo que en el transcurso de ese año subsane ese defecto, y, entonces, comenzará a correr un nuevo plazo de catorce días.

Existe un marcado carácter informal en cuanto a la ejecución de la voluntad de decisión, ya que aunque se puede utilizar el formulario que como Anexo incorpora la Directiva, también se puede ejercitar este derecho a través de cualquier medio siempre que se expresa clara e inequívocamente la voluntad de desistimiento, y se asegure la recepción por parte del empresario, dado que recae sobre él la carga de la prueba relativa a la demostración del ejercicio del derecho de desistimiento.

Por último, en cuanto a los efectos que produce la declaración unilateral de desistimiento efectuada por el consumidor, es palmario que se extinguirán las obligaciones recíprocas de los contratantes, y el empresario deberá reembolsar al consumidor todo pago recibido, incluyendo los costes de entrega. Por su parte, el consumidor, deberá devolver el objeto del contrato en un plazo no superior a catorce días (igual al plazo de reembolso del empresario), y también soportará los gastos de devolución salvo en el supuesto de que sean asumidos voluntariamente por el empresario, o los deba asumir éste si no informó correctamente al consumidor.

## **5.5. LA MEDIACIÓN CIVIL Y MERCANTIL**

El Consejo de Europa adoptó una recomendación en 1998 sobre la mediación familiar<sup>510</sup> y, posteriormente, en la cumbre europea de Lisboa de marzo de 2000, sobre el tema "empleo y sociedad de la información", el Consejo Europeo invitó a la Comisión y al Consejo *“a reflexionar sobre los medios de promover la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, en particular, mediante nuevos sistemas de resolución de*

---

<sup>510</sup> Recomendación n° R(98)1 <http://cm.coe.int/ta/rec/1998/f98r1.htm>

litigios"<sup>511</sup>. Este objetivo se confirmó en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de junio de 2000, con motivo de la aprobación del "Plan de acción eEurope 2002".<sup>512</sup> En el ámbito de las relaciones laborales, el Consejo Europeo de Bruselas-Laeken de diciembre de 2001 insistió en "*la importancia de prevenir y resolver los conflictos sociales, y muy especialmente los conflictos sociales transnacionales, mediante mecanismos voluntarios de mediación*".<sup>513</sup>

El 19 de abril de 2002, la Comisión presentó un *Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil*<sup>514</sup> en el que hacía balance de la situación imperante en lo que respecta a métodos de solución en la Unión Europea y con el que inició una amplia consulta con los Estados miembros y las partes interesadas sobre posibles medidas para promover el uso de la mediación

La Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles,<sup>515</sup> que fue incorporada al Derecho español por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles,<sup>516</sup> prevé

---

<sup>511</sup> Apartado 11 de las conclusiones de la Presidencia.

<sup>512</sup> Apartado 22 de las conclusiones de la Presidencia y plan de acción *eEurope 2002*. [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/action\\_plan/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_fr.htm)

<sup>513</sup> Apartado 25 de las conclusiones de la Presidencia.

<sup>514</sup> COM(2002) 196 final.

<sup>515</sup> DOUE L 136, de 24 de mayo de 2008, pp. 3-8.

<sup>516</sup> BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012, páginas 49224 a 49242. Se señala, en su Exposición de Motivos: "*Asimismo, esta Ley incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Sin embargo, su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, en línea con la previsión de la disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación.*

*La Directiva 2008/52/CE se limita a establecer unas normas mínimas para fomentar la mediación en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles. Por su lado, la regulación de esta norma conforma un régimen general aplicable a toda mediación que tenga*

un sistema de mediación en conflictos civiles y mercantiles, que también puede ser utilizado, de forma voluntaria, por consumidores y empresarios, para solucionar los litigios que existan entre ambos cuando tengan un carácter transfronterizo, y tendrán carácter transfronterizo cuando al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro de cualquiera de las otras partes en la fecha en que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) las partes acuerden hacer uso de la mediación una vez surgido el litigio
- b) un tribunal dicte la mediación,
- c) sea obligatorio recurrir a la mediación a tenor de la legislación nacional,
- d) a efectos del artículo 5, se remita una invitación a las partes.

La Directiva pretende servir como Ley marco para que las respectivas legislaciones nacionales de los Estados miembros, prevean soluciones extrajudiciales económicas y rápidas para los asuntos civiles y mercantiles, mediante procedimientos en los que dos o más partes en un conflicto transfronterizo intenten voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo amistoso sobre la resolución de su litigio con la ayuda de un mediador.

El recurso a la mediación ha de ser siempre voluntario, en el sentido de que no se puede obligar a las partes a resolver su litigio a través de una mediación, y además, las partes se responsabilizan del procedimiento de mediación y pueden organizarlo como lo deseen y darlo por terminado en

---

*lugar en España y pretenda tener un efecto jurídico vinculante, si bien circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles y dentro de un modelo que ha tenido en cuenta las previsiones de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Conciliación Comercial Internacional de 24 de junio de 2002.*

*Precisamente, el transcurso del plazo de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2008/52/CE, que finalizó el 21 de mayo de 2011, justificó el recurso al real decreto-ley, como norma adecuada para efectuar esa necesaria adaptación de nuestro Derecho, con lo que se puso fin al retraso en el cumplimiento de esta obligación, con las consecuencias negativas que comporta para los ciudadanos y para el Estado por el riesgo de ser sancionado por las instituciones de la Unión Europea.”*

cualquier momento, hayan llegado, o no, a un acuerdo. A pesar de la voluntariedad, sí es posible que dentro de un proceso judicial el órgano jurisdiccional que conozca del asunto pueda proponer a las partes, o incluso exigir, que recurran a la mediación para solucionar el litigio, o que asistan a una sesión informativa sobre el uso de la mediación. Lo que no puede ser obligatorio, nunca, sería obligar a las personas a finalizar la mediación con un acuerdo, poniendo fin al litigio<sup>517</sup>.

Tal y como se pone de manifiesto en los considerandos de la Directiva 2008/52/CE, es más probable que los acuerdos resultantes de la mediación se cumplan voluntariamente y también que preserven una relación amistosa y viable entre las partes, especialmente cuando el litigio es transfronterizo. De hecho, las disposiciones de la Directiva solo se refieren a los procedimientos de mediación en litigios transfronterizos, sin perjuicio de que los Estados miembros, al realizar la transposición de la Directiva, extienda el ámbito de aplicación a procedimientos de mediación de carácter nacional.

En cuanto a la fuerza vinculante de los acuerdos alcanzados en la mediación, la Directiva se limita a decir que serán los Estados miembros los que garantizarán que las partes puedan solicitar que se dé carácter ejecutivo al contenido de un acuerdo escrito resultante de una mediación. En ese caso, el contenido del acuerdo podrá adquirir carácter ejecutivo en virtud de sentencia, resolución o acto auténtico emanado de un órgano jurisdiccional u otra autoridad competente, de conformidad con la legislación del Estado miembro en el que se formule la solicitud.

El contenido de los acuerdos resultantes de la mediación que hayan adquirido carácter ejecutivo en un Estado miembro debe ser reconocido y declarado ejecutivo en los demás Estados miembros, de conformidad con la legislación comunitaria o nacional aplicable, por ejemplo sobre la base del

---

<sup>517</sup> Sobre la tutela extrajudicial de los consumidores véase VEGA VEGA, J.A., *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005.

Reglamento (CE) n° 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 mercantil, o del Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental.

## **5.6. LA RED DE CENTROS EUROPEOS DEL CONSUMIDOR (CEC).**

En el año 2005, la Dirección General de Sanidad y Consumo de la Comisión Europea creó la Red de Centros Europeos del Consumidor (CEC), fusionando dos redes preexistentes:

- La red de EUROGUICHETS
- La Red extrajudicial Europea (EJE-net).

### **5.6.1. La Red de EUROGUICHETS (Euroventanillas)**

Aparecían recogidos ya en el I Plan de Acción Trienal de protección de los consumidores 1990-1992, los Centros de Información Transfronterizos, que fueron potenciados en el II Plan.<sup>518</sup> Estos Centros, así como las Agencias Europeas, se conciben como medida de protección del consumidor y como medio de obtener información en las cuestiones que puedan surgir en las relaciones de consumo transfronterizas. Son las denominadas “*Euroventanillas*”.

Los Centros Europeos del Consumidor, o “European Consumer Centres” (EUROGUICHET), constituyen una red (EEC-network), con la

---

<sup>518</sup> Se prevé en el Primer Plan Trienal la creación de centros de asesoramiento al consumidor en regiones transfronterizas; toda vez que los problemas del consumidor en estas zonas son mayores, puesto que, a los problemas que pueda haber en cualquier relación de consumo, se unen, además, los derivados del elemento transnacional en las relaciones de consumo que puedan producirse en estas zonas, primordialmente.



finalidad de conseguir que el consumidor obtenga un mayor beneficio de lo que representa el mercado único y proporcionar a la Comisión información de interés sobre los consumidores. En un principio aparecían siempre situados en zonas fronterizas, pero en el 1997, la red fue remodelada para atender no sólo problemas transfronterizos, sino todo tipo de problemas relativos al consumo, y por ello en la actualidad se ha reestructurado su ubicación.

Estos centros proporcionan al consumidor:

- a) Información sobre la legislación y jurisprudencia nacional y comunitaria.
- b) Consejo y ayuda al consumidor individual en sus problemas dentro del mercado interno

Por otro lado, los EUROGUICHETS (y ahora los Centros Europeos del Consumidor) mantienen un estrecho contacto con la Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea y le proporcionan información general, así como informes específicos sobre materias determinadas.

### **5.6.2. La Red Extrajudicial Europea (RED EJE)**

El 16 de octubre de 2001, el Comisario de Salud y Protección de los Consumidores, David Byrne y la Presidencia Belga, pusieron en marcha la fase experimental de la *Red Extrajudicial Europea* (Red EJE), creada por la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000, relativa a una red a comunitaria de órganos nacionales encargados de la solución extrajudicial de litigios de consumo,<sup>519</sup> y que comenzó a funcionar de manera permanente en el mes de enero de 2002.

Es palmario que el aumento de desplazamientos intracomunitarios, así como el creciente uso de Internet, y la implantación del euro, facilitarán y

---

<sup>519</sup> DO C 155 de 6.6.2000.

promoverán las relaciones de consumo transfronterizo, en virtud de las cuales, un consumidor nacional de uno de los Estados Miembros de la Unión Europea adquiera un producto o servicio de un proveedor o empresario que tenga su establecimiento o negocio en otro Estado miembro diferente del de aquél.

Si ya nos hemos referido anteriormente a las dificultades que tiene el consumidor para defender sus derechos (y que progresiva y paulatinamente se intentan solventar con la normativa específica de protección de los consumidores), esos problemas se multiplican en las relaciones de consumo transfronterizo, puesto que a las dificultades iniciales se añaden el hecho de la distancia física entre consumidor y proveedor, la diferencia de lenguas, de culturas, el desconocimiento de la normativa del otro Estado miembro, etc.

Todos estos problemas disuaden a los consumidores de acudir a los Tribunales, por lo que se hacía necesario crear un sistema alternativo de resolución de conflictos transfronterizos, diferente de la convencional vía judicial. Para ello, precisamente, ha sido concebida la Red EJE.

La finalidad de la Red EJE era la de facilitar a los consumidores el acceso a una vía de solución en caso de conflicto con proveedores o empresarios establecidos en otros países Miembros de la Unión Europea, diferentes al suyo propio. También quedaban incluidos en el ámbito de la Red EJE, además de los Estados Miembros, Islandia y Noruega. De esta forma, el consumidor, tendría a su disposición un sistema flexible, simple, eficaz y económico, para resolver los conflictos derivados de una relación transfronteriza de consumo, sin tener que acudir a la vía judicial, cuyos procedimientos, de ordinario, serán mucho más costosos y dilatados en el tiempo.

La Red EJE vendría a servir, además, como elemento necesario para proporcionar a los ciudadanos-consumidores europeos la sensación de confianza que es indispensable para el verdadero funcionamiento del mercado interior, para que los consumidores puedan beneficiarse de las posibilidades que el mercado interior les ofrece, y para hacer efectiva una de

las prioridades para los responsables políticos europeos y de los Estados Miembros: que el comercio y las relaciones de consumo transfronterizas sean tan fáciles como son las relaciones de consumo dentro de las fronteras nacionales.

Cada uno de los países participantes vino a establecer un punto de contacto central o “*centro de intercambio de información*” o “*cámara de compensación*” en el cual los consumidores pueden obtener información y asesoramiento para acceder a los sistemas de resolución alternativa de litigios (sistemas RAL).

Estos “*sistemas alternativos*” podrán ser diferentes en cada uno de los Estados Miembros, pero todos ellos deberían ofrecer a los consumidores y empresarios la oportunidad de solucionar sus conflictos por una vía extrajudicial, mucho más rápida y económica (si no gratuita) que la vía judicial. Además deberán respetar los principios establecidos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo.<sup>520</sup>

---

<sup>520</sup> DO L 115/31, de 17 de abril de 1998, pp. 1-16. Los principios que deben ser respetados por cualquier órgano “*existente o que pueda crearse*” y que tenga como competencia la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, son: independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación. Esta Recomendación fue formulada por la Comisión a instancias de la invitación que el Parlamento Europeo realizó a través de su resolución de 14 de noviembre de 1996 (Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión “*Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior*”, de 14 de noviembre de 1996, DO n° C 362 de 2 de diciembre de 1996, pp. 275). También tuvo en cuenta la Comisión los resultados de la consulta formulada sobre el “Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el mercado único, COM (93) 576 final de 16 de noviembre de 1993, cuyos resultados “*confirmaron la necesidad y la urgencia de una acción comunitaria destinada a mejorar la situación actual*”.

### **5.6.3. La Red de Centros Europeos del Consumidor (Red CEC/ECC-NET).**

Las dos redes preexistentes (Red de EUROGUICHETS o Red de Euroventanillas y Red EJE), fueron refundidas, en el año 2005, por la Dirección General de Sanidad y Consumo de la Comisión, en la Red de Centros Europeos del Consumidor.

Desde el año 2005, cada vez que ha entrado un nuevo Estado miembro en la Unión Europea, se ha creado un nuevo Centro Europeo del Consumidor, de tal forma que, en la actualidad, hay un total de veintinueve centros, repartidos en los veintiocho Estados miembros, Islandia y Noruega.

Los principales objetivos de la Red CED (ECC-Net)<sup>521</sup> son los siguientes:

- aportar información y asistencia para los consumidores europeos, y mejorar la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo. a fin de que los consumidores puedan comprar bienes y servicios en el mercado interior con pleno conocimiento de sus derechos y deberes;
- responder a la petición directa de información por parte de los consumidores o de otras partes;
- ayudar y apoyar a los consumidores en sus contactos con el comerciante con motivo de una denuncia;
- si fuera necesario, ayudar a los consumidores con motivo de un litigio.

Las principales funciones de la Red CED (ECC-Net), son las siguientes:

---

<sup>521</sup> Las siglas en inglés ECC-Net (European Consumer Centres Network) son generalmente utilizadas para designar esta red.

- Información, consejos y asistencia: los centros actúan como organismos de información sobre las normas comunitarias y nacionales, insistiendo ante los consumidores sobre los aspectos arriesgados del comercio comunitario (vacíos legales, fraudes, estafas).
- Ayuda a la resolución amistosa de las controversias transfronterizas de consumo en la Unión Europea: el CEC únicamente trata los litigios entre un consumidor y un profesional situados en el territorio de la Unión Europea. Antes de poder tramitar un caso concreto, el consumidor ha debido intentar solucionar la controversia ante el profesional. Si no obtiene un resultado positivo, la red CEC sirve como organismo de mediación entre las dos partes con fin de llegar, si es posible, a una resolución amistosa del problema. Cada centro recoge las reclamaciones de los consumidores residentes en ese país. El expediente es, entonces, transmitido al centro del país donde opera el profesional implicado, que intenta encontrar una solución amistosa a la controversia, a través de un órgano de mediación competente o contactando directamente con el profesional.
- Observatorio e intermediación ante los órganos nacionales y europeos (especialmente la Comisión Europea, que encuentra, así, una importante herramienta de información para orientar sus políticas en materia de consumo) con el fin de garantizar la protección de los consumidores.
- Grupos de debate y participación en la creación de órganos de mediación.

Quedan fuera de la competencia de la Red CEC/ECC-Net, los siguientes asuntos:

- Conflictos de intereses en los que el consumidor y el comerciante estén situados en el mismo Estado miembro.<sup>522</sup>
- Facultades ejecutivas y coercitivas para obligar a los empresarios a adoptar las medidas que resulten adecuadas para la defensa del consumidor.

---

<sup>522</sup> Los asuntos de ámbito nacional se dirigirán a las organizaciones nacionales de consumidores.

- Facilitar representación jurídica, interponer demandas en su nombre, o iniciar procedimientos ejecutivos frente a empresas privadas o a autoridades públicas.

Cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea (y también Islandia y Noruega, en cuanto miembros del EEE), tendrán en su territorio un punto de contacto nacional perteneciente a la Red CEC/ECC-Net.<sup>523</sup>

Para la protección del consumidor transfronterizo intracomunitario será muy importante la colaboración de la Red CEC/ECC-Net, con otras redes europeas de protección en materia transfronteriza como son la red FIN-NET, la red SOLVIT y la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de mayo de 2012,<sup>524</sup> por la que se establece una *Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento*, se señala que ha de intensificarse el trabajo con todas las redes de alcance europeo existentes que mejor puedan difundir información entre los consumidores, comerciantes o abogados. Se reforzará la Red de Centros Europeos del Consumidor para informar mejor a los consumidores sobre sus derechos cuando compren en otro país y ayudarles cuando se vean involucrados en disputas transfronterizas.

Es también importante el apoyo financiero de esta Red CEC para que pueda cumplir sus objetivos. Y así, en el 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

---

<sup>523</sup> La organización interna de cada centro varía según la estructura del mismo: su institución tutelar puede ser un organismo público o también una asociación de tipo “derecho privado sin ánimo de lucro”. La Red CEC está cofinanciada por los Estados miembros y la Comisión Europea.

<sup>524</sup> COM 2012/225 final.

que se deroga la Decisión nº 1926/2006/CE,<sup>525</sup> se hace referencia, en su Considerando 12, a la importancia de mejorar la confianza de los consumidores, y para ese fin, es necesario reforzar la capacidad de acción, particularmente mediante el apoyo financiero adecuado, 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, para conseguir que dichos Centros de la Red CEC puedan 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.

## **5.7. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (OMBUDSMAN). LA RED EUROPEA DE DEFENSORES DEL PUEBLO**

### **5.7.1. El Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman)**

La figura del Defensor del Pueblo Europeo también puede incluirse dentro de los medios de protección de los derechos del consumidor, toda vez que, a través del Defensor, los ciudadanos, en su calidad de usuarios de servicios, podrían tramitar sus quejas si se refieren a casos de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios.<sup>526</sup>

La figura del Defensor del Pueblo aparece recogida en el artículo 228 (antiguo artículo 195 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>527</sup> en su versión consolidada del año 2012, y es creado por la Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, aprobada

---

<sup>525</sup> DOUE núm. 84, de 20 de marzo de 2014, páginas 42 a 56.

<sup>526</sup> Pensemos, por ejemplo, en la reclamación que hace un consumidor ante la mala actuación de la Red CEC, o de la Red FIN-NET.

<sup>527</sup> Diario Oficial nº C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.

por el Parlamento Europeo el 9 de marzo de 1994,<sup>528</sup> y su figura es posteriormente modificada por la Decisión 2002/262/CE, CECA, Euratom, Decisión del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2002, por la que se modifica la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones<sup>529</sup> y la Decisión 2008/587/CE, Euratom, Decisión del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2008, por la que se modifica la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones.<sup>530</sup>

Cualquier ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión podrá someter al Defensor del Pueblo, una reclamación relativa a un caso de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El Defensor del Pueblo informará de la reclamación a la institución u órgano interesado tan pronto como la reciba, y recabará información sobre dicha reclamación. Si observa que existe un caso de mala administración, podrá formular recomendaciones al órgano o institución denunciada, y remitirá un informe al Parlamento Europeo. Estos informes o recomendaciones no son vinculantes ni establecen obligaciones para sus destinatarios

### **5.7.2. La Red Europea de Defensores del Pueblo**

En la Declaración adoptada en Estrasburgo, el 16 de octubre de 2007, dentro del VI Seminario de Defensores del Pueblo nacionales de los Estados Miembros de la UE y de los países candidatos, se acordó crear la Red Europea de Defensores del Pueblo, que engloba, al Defensor del Pueblo Europeo, y, con carácter voluntario, a los Defensores del Pueblo nacionales

---

<sup>528</sup> DO L 113 de 4.5.1994, pp. 15.

<sup>529</sup> DO L 92 de 9.4.2002, pp. 13.

<sup>530</sup> DO L 189 de 17.7.2008, pp. 25.



y regionales y a organismos similares de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>531</sup>, a los Defensores del Pueblo nacionales de los países candidatos a la adhesión, de Islandia y Noruega, así como al Defensor del Pueblo Europeo y a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

Entre las actividades más importantes de la Red se encuentra la de compartir información sobre el derecho y las buenas prácticas en la UE. Los Defensores del Pueblo nacionales y regionales que integran la Red pueden solicitar respuestas por escrito al Defensor del Pueblo Europeo sobre cuestiones relacionadas con el derecho de la Unión Europea y su interpretación, incluyéndose en este ámbito aquellas cuestiones que pudieren aparecer al tratar casos individuales.

## **5.8. LA DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN EUROPEA POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO**

Otra vía a través de la cual se puede conseguir el objetivo de proteger los derechos del ciudadano europeo, y por ende, del consumidor, es la posibilidad de denunciar el incumplimiento del derecho comunitario ante la Comisión Europea.

La Comisión Europea es la guardiana de los Tratados y como tal y debe velar por el respeto a los mismos, y por el cumplimiento de la norma comunitaria, puesto que el pilar básico del éxito del mercado interior reside en el respeto del Estado de Derecho, y en la aplicación efectiva del Derecho de la Unión en los Estados miembros.<sup>532</sup>

---

<sup>531</sup> En Alemania, los comités de peticiones a nivel nacional y regional asumen un papel similar al de los Defensores del Pueblo.

<sup>532</sup> Véase LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, P./MIRALLES SANGRO, P./BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 95 y ss.

El 20 de marzo de 2002, la Comisión estableció los procedimientos que rigen sus relaciones con los denunciantes en relación con las infracciones del Derecho de la Unión.<sup>533</sup>

Posteriormente, en el mes de septiembre de 2009, se ha creado la herramienta informática CHAP («*Complaint handling/Accueil des plaignants*») de atención a los denunciantes, que permite a la Comisión responder de forma más directa a los denunciantes de la infracción, y permitiendo realizar la petición de forma telemática.

A través de este procedimiento, cualquier persona podrá denunciar ante la Comisión Europea a un Estado miembro, indicando la concreta violación o infracción de la normativa comunitaria que considera infringida.

Tras la instrucción de la denuncia, la Comisión podrá emitir un emplazamiento que incoe el procedimiento de infracción contra el Estado miembro en cuestión, o el archivo definitivo del caso. La Comisión usará su potestad discrecional para decidir incoar o dar por finalizado el procedimiento de infracción.

Este es un procedimiento que se ha venido utilizando de forma asidua por los denunciantes, en algunos casos, en forma individual, pero denunciando de forma colectiva, el mismo incumplimiento. Como se pone de manifiesto en la Comunicación «Una Europa de resultados – la aplicación del Derecho comunitario»,<sup>534</sup> a finales de 2006, la Comisión estaba tramitando más de 3200 expedientes,<sup>535</sup> incluidas denuncias y procedimientos de oficio, más un gran volumen de preguntas y solicitudes de información pidiendo explicaciones u orientaciones sobre asuntos jurídicos.

---

<sup>533</sup> COM (2002) 141 final de 20.3.2002.

<sup>534</sup> COM (2007) 502 final.

<sup>535</sup> Cerca de 1000 asuntos de oficio (30%), cerca de 1700 asuntos derivados de denuncias (51%) y cerca de 600 asuntos por falta de notificación (19%).

Este procedimiento de denuncia no es óbice para el desarrollo del procedimiento de infracción establecido en los artículos 258 y 260 del TFUE y en el artículo 106 *bis* del Tratado EURATOM. Tal y como se pone de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Comisión no puede sino recordar que dispone de una potestad discrecional en cuanto a si debe proceder a la incoación del procedimiento de infracción<sup>536</sup> y cuándo ha de hacerlo<sup>537</sup> y si presenta un recurso ante el Tribunal de Justicia y cuándo debe hacerlo.<sup>538</sup> Además, la Comisión dispone de un poder de apreciación discrecional que descarta el derecho de un particular a exigirle que adopte una posición específica.<sup>539</sup>

Consideramos que el consumidor podría acudir ante la Comisión, presentando una denuncia por infracción o inaplicación del Derecho comunitario en aquellos supuestos en que, por ejemplo, las autoridades nacionales no estén cumpliendo lo dispuesto en un Reglamento comunitario que regule materias relativas a los derechos de los consumidores, a pesar de ser obligatorio su cumplimiento y su aplicabilidad inmediata. O podría darse también la circunstancia de que un Estado miembro no realice la transposición de una Directiva comunitaria que regule derechos de los consumidores, en el tiempo que fija la Directiva para la incorporación de su contenido al ordenamiento jurídico nacional.

---

<sup>536</sup>Véanse, en particular: la sentencia de 6 de diciembre de 1989 en el Asunto C-329/88, Comisión/Grecia, Rec. 1989, pp. 4159; sentencia de 27 de noviembre de 1990 en el Asunto C-200/88, Comisión/Grecia, Rec. 1990, pp. I4299; sentencia de 21 de enero de 1999 en el Asunto C-207/97, Comisión/Bélgica, Rec. 1999, pp. I275; sentencia de 25 de noviembre de 1999 en el asunto C-212/98, Comisión/Irlanda, Rec. 1999, pp. I8571; sentencia de 6 de julio de 2000 en el asunto C-236/99, Comisión/Bélgica, Rec. 2000, pp. I05657; sentencia de 14 de mayo de 2002 en el asunto C-383/00, Comisión/República Federal de Alemania Rec. 2002, pp. I04219.

<sup>537</sup> Véase la sentencia de 1 de junio de 1994 en el Asunto C-317/92, Comisión/Alemania, Rec. 1994, pp. I2039; sentencia de 10 de mayo de 1995 en el Asunto C-422/92, Comisión/Alemania, Rec. 1995, pp. I1097.

<sup>538</sup> Véase la sentencia de 6 de octubre de 2009 en el asunto C-562/07, Comisión/Grecia Rec. 2009, pp. I-9553.

<sup>539</sup> Véase la sentencia de 14 de septiembre de 1995 en el Asunto T-571/93; Lefebvre y otros contra Comisión Rec. 1995, pp. 2379.

Tal y como se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho comunitario, de 2 de abril de 2012,<sup>540</sup> la Comisión no está obligada a abrir el procedimiento formal de infracción ni siquiera en caso de que la denuncia revele que existe: la Comisión goza de discrecionalidad a la hora de decidir si incoa un procedimiento de infracción y cuándo lo hace. Si la Comisión decide llevar a un Estado miembro al Tribunal de Justicia y gana, el Estado miembro tendrá que tomar todas las medidas necesarias para poner remedio a las violaciones. Ahora bien, eso no significa que el denunciante tenga automáticamente derecho a indemnización. Para ello tendrá que llevar el asunto ante un tribunal de su país en el plazo que establezca su ley.

## **5.9. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO**

El artículo 227 (antiguo artículo 194 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada de 26 de octubre de 2012),<sup>541</sup> establece que: *“cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente”*.<sup>542</sup>

El derecho de petición aparece como uno de los derechos fundamentales de cualquier ciudadano o residente de la Unión, consagrado

---

<sup>540</sup> COM (2012), 154, final.

<sup>541</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.

<sup>542</sup> Sobre el funcionamiento y competencias del Parlamento Europeo, véase LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, P./MIRALLES SANGRO, P./BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 115 y ss.

tanto en el Tratado como en la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>543</sup> (así aparece recogido en el artículo 44<sup>544</sup> de la Carta).

La petición ha de referirse a asuntos que sean responsabilidad de la Unión Europea o que sean de interés para ella; por ejemplo, asuntos relacionados con:

- los derechos del ciudadano europeo recogidos en los Tratados
- el medio ambiente
- la protección del consumidor
- la libre circulación de personas, bienes y servicios, el mercado interior
- el empleo y la política social
- el reconocimiento de cualificaciones profesionales
- otros problemas relacionados con la aplicación de la legislación de la UE

Por consiguiente, es otro instrumento de protección de los derechos del consumidor europeo, quien puede plantear su queja o petición, relacionada con sus derechos como consumidor, ante el Parlamento europeo.<sup>545</sup> En el informe anual para 2012 fue elaborado por Edward

---

<sup>543</sup> DOUE C 364, de 18 de diciembre de 2000.

<sup>544</sup> Artículo 44. : *“Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.”*

<sup>545</sup> Un ejemplo de ejercicio del derecho de petición en materia de derechos de los consumidores lo tenemos en la petición «European City Guide»: una resolución sobre las prácticas engañosas de empresas dedicadas a la elaboración de directorios. En una resolución aprobada en diciembre de 2008 sobre la base del informe presentado por el Sr. Busuttil (PPE-DE, Malta), el Parlamento Europeo examinó el perjuicio psicológico y financiero sufrido por las pequeñas empresas peticionarias (400 peticiones recibidas). Consideró, en particular, que las instituciones europeas debían ofrecer una solución adecuada a las víctimas, de manera que

McMillan-Scott (ALDE, Reino Unido) y aprobado en el Pleno el 10 de octubre de 2013<sup>546</sup> se recoge que, respecto al año 2012, de un total de 1.924 peticiones formuladas ante el Parlamento Europeo, 96 de ellas se referían a consumidores, lo que representa el 5 por ciento del total de las peticiones presentadas ese año.

La petición que se realiza al Parlamento Europeo (que puede presentarse telemáticamente<sup>547</sup>) puede consistir en una queja o en una solicitud, efectuada por una persona individualmente, o asociada con otras, y puede estar relacionada con asuntos de interés público o privado. Puede contener una solicitud particular, una queja u observación relativa a la aplicación de la normativa comunitaria, pero también puede ser un requerimiento al Parlamento para que se posicione ante un asunto concreto. Estas peticiones dan al Parlamento la oportunidad de llamar la atención sobre cualquier violación de los derechos de los ciudadanos europeos cometida por un Estado miembro, una autoridad local u otra institución.

El procedimiento a seguir en el examen de las peticiones aparece recogido en los artículos 215 a 218 del Reglamento interno del Parlamento, y serán examinadas por la “Comisión de Peticiones”.

Las peticiones deben incluir los datos personales del ciudadano que presenta la petición, y han de estar redactadas en una las lenguas oficiales de la Unión Europea.

Será la Comisión de Peticiones la que decida si se admite, o no, a trámite. Si es admitida a trámite, la Comisión de Peticiones pedirá a la

---

pudieran impugnar, anular o denunciar de forma efectiva la validez de los contratos celebrados sobre la base de una publicidad engañosa, y que pudieran obtener el reembolso de los importes pagados. Instó a las víctimas a que informaran a las autoridades nacionales de los casos de estafa comercial y pidió a los Estados miembros que proporcionaran a las pequeñas y medianas empresas las herramientas necesarias para presentar denuncias ante las autoridades gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>546</sup> A7-0299/2013.

<sup>547</sup> <http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/es/main>

Comisión Europea que le informe sobre las denuncias o peticiones de la persona que presentó la petición.

En cuanto a la forma de resolverse la petición varía según el caso que se plantee:

- Si estamos ante una petición particular que requiere un tratamiento individual, la Comisión Europea puede ponerse en contacto con las autoridades competentes o intervenir a través de la representación permanente del Estado afectado. Estas gestiones pueden desembocar en la solución del problema. En ocasiones, la Comisión de Peticiones solicita al Presidente del Parlamento Europeo que se ponga en contacto con las autoridades nacionales en cuestión.
- Si se refiere a un tema de interés general puede incoar un procedimiento de infracción que dé lugar, en su caso, a una sentencia del Tribunal de Justicia.
- Por último, la petición puede dar lugar a una iniciativa política del Parlamento o de la Comisión.

## **5.10. LA PUBLICIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES**

El legislador comunitario es consciente de los beneficios que aporta al consumidor y al empresario la publicidad comercial, pero siempre y cuando dicha publicidad no vulnere los derechos de los consumidores. Como señala BOTANA GARCÍA,<sup>548</sup> la comunicación publicitaria solamente tendrá la función que la ley prescribe cuando incluya los elementos esenciales del contrato; en caso contrario, se tratará de una publicidad de simple reclamo y no con valor informativo.

---

<sup>548</sup> BOTANA GARCÍA, G.A., "La protección de los consumidores y el comercio electrónico", *Régimen jurídico de Internet*, coordinada por Cremades, Fernández-Ordóñez e Illescas, *La Ley*, Madrid, 2002, pp. 699 y ss.

Establece el artículo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,<sup>549</sup> que “*para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses*”. Partiendo de esta declaración general, el legislador comunitario ha adoptado medidas en cuatro ámbitos distintos:

- Marco general y prioridades en los derechos de los consumidores.
- Derecho de información de los consumidores, especialmente en lo referente a publicidad y prácticas engañosas.
- Seguridad de los consumidores.
- Protección de los intereses económicos y jurídicos de los consumidores.
- Etiquetado y embalaje de los productos (en concreto, sobre etiquetado de los productos alimenticios y no alimenticios y embalajes y recipientes destinados a contener alimentos).

Vamos a analizar las iniciativas legislativas comunitarias en torno a la protección de los consumidores en materia de publicidad.

1º.- **Directiva 79/112/CEE** del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final, modificada por las Directivas 85/7/CEE, 86/197/CEE, 89/395/CEE del Consejo, y las Directivas 91/72/CEE y 95/42/CE de la Comisión. Esta Directiva ha sido derogada por la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000 relativa a la

---

<sup>549</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 - 0390



aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.<sup>550</sup>

2º.- **La Directiva 84/450/CEE** del Consejo, de 10 de septiembre de 1984,<sup>551</sup> relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de publicidad engañosa,<sup>552</sup> que fue derogada por la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

En la Directiva 84/450/CEE se introducía en el derecho comunitario la definición de “*publicidad engañosa*”, considerando que era toda publicidad que, de una manera cualquiera, incluida su presentación, induce a error o puede inducir a error a las personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o es capaz de perjudicar a un competidor.

La Directiva obligaba a los Estados miembros a adoptar las medidas judiciales y administrativas que fuera necesarias para controlar la publicidad engañosa en interés de los consumidores , así como de los competidores y del público en general , y que estuvieran encaminadas a ordenar el cese de una publicidad engañosa o a emprender las acciones pertinentes con vistas a ordenar el cese de dicha publicidad, o a prohibir tal publicidad o a emprender las acciones pertinentes con vistas a ordenar la prohibición de la publicidad engañosa cuando ésta no hubiera sido todavía dada a conocer al público , pero sea inminente su publicación.

Esta Directiva fue modificada sustancialmente por la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 mayo 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus

---

<sup>550</sup> DOUE L 282, de 26 de octubre de 2005, pp. 20-21.

<sup>551</sup> Estuvo vigente hasta el 12 de junio de 2005.

<sup>552</sup> DO L 250 de 19 de septiembre de 1984, pp. 17.

relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales)<sup>553</sup> y finalmente fue derogada por la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.<sup>554</sup>

3º.- **Directiva 92/28/CEE** del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a la publicidad de los medicamentos para uso humano<sup>555</sup> y Directiva 92/27/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa al etiquetado y prospecto de los medicamentos de uso humano.<sup>556</sup> Estas Directivas han sido abrogadas por la 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.

En el año 1990 se había adoptado ya 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. Y dentro del ámbito de protección de la información de los consumidores, se contempla la necesidad de luchar contra la publicidad desleal.

---

<sup>553</sup> D.O.U.E. L 11 junio de 2005.

<sup>554</sup> DO L 376 de 27 de diciembre de 2006.

<sup>555</sup> DO L 113, de 30 de abril de 1992, pp. 13.

<sup>556</sup> DO L 113, de 30 de abril de 1992.

4º.- **Directiva 97/55/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997, por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa. La principal modificación que se introduce consiste en incluir, dentro de la publicidad engañosa, la modalidad de publicidad comparativa, cuando sea ilícita.<sup>557</sup> Esta Directiva fue derogada y sustituida por la Directiva 2006/114/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

5º.- **Directiva 2005/29/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 mayo 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el - Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales).<sup>558</sup>

En la Directiva se prohíben las prácticas comerciales desleales y las prácticas comerciales engañosas, y se relacionan las prácticas que deben considerarse incluidas en una u otra categoría.

Como señala CANO GÁMIZ,<sup>559</sup> los términos especialmente amplios que emplea en la definición de lo que deba entenderse por “práctica comercial”, han permitido al Tribunal de Justicia incluir dentro de la misma, prácticas muy diversas. A modo ejemplificativo, pueden citarse campañas promocionales que supeditan la participación gratuita del consumidor en un concurso a la adquisición de bienes o a la contratación de servicios , contratos de crédito al consumo de una TAE inferior a la real , folletos de

---

<sup>557</sup> DO L 290, de 23 de octubre de 1997, pp. 18.

<sup>558</sup> D.O.U.E. L 11 junio de 2005.

<sup>559</sup> CANO GAMIZ, P.P., Las prácticas comerciales engañosas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Noticias Jurídicas, de 20 de mayo de 2015 [fecha de consulta: 1 de julio de 2015], disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10125-las-practicas-comerciales-enganosas-a-la-luz-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea/>.

venta de una agencia de viajes que anuncian la exclusividad de ésta con una cadena hotelera , u ofertas conjuntas (tales como bonos de descuento para adquirir productos en una tienda incluidos en una revista, o anuncios de una distribuidora de carburante en los que por repostar x litros ofrece asistencia jurídica gratuita en caso de avería en otra filial de su mismo grupo).

A.- *Las prácticas comerciales desleales.*- En el artículo 5 se vienen a definir las prácticas comerciales desleales, que quedan prohibidas, y que serían aquellas que:

- a) son contrarias a los requisitos de la diligencia profesional.
- b) distorsionan o pueden distorsionar de manera sustancial, con respecto al producto de que se trate, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo, si se trata de una práctica comercial dirigida a un grupo concreto de consumidores.

B.- *Las prácticas comerciales engañosas.*- Aparecen definidas y relacionadas en el artículo 6, y como tal se considerará toda práctica comercial que contenga información falsa y por tal motivo carezca de veracidad o información que, en la forma que sea, incluida su presentación general, induzca o pueda inducir a error al consumidor medio, aun cuando la información sea correcta en cuanto a los hechos, sobre uno o más de los siguientes elementos, y que en cualquiera de estos dos casos le haga o pueda hacerle tomar una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado:

- a) la existencia o la naturaleza del producto;
- b) las características principales del producto;<sup>560</sup>

---

<sup>560</sup> Se consideran características esenciales del producto: su disponibilidad, sus beneficios, sus riesgos, su ejecución, su composición, sus accesorios, la asistencia posventa al cliente y el tratamiento de las reclamaciones, el procedimiento y la fecha de su fabricación o suministro, su entrega, su carácter apropiado, su utilización, su cantidad, sus especificaciones, su

- c) el alcance de los compromisos del comerciante, los motivos de la práctica comercial y la naturaleza del proceso de venta, así como cualquier afirmación o símbolo que indique que el comerciante o el producto son objeto de un patrocinio o una aprobación directos o indirectos;
- d) el precio o su modo de fijación, o la existencia de una ventaja específica con respecto al precio;
- e) la necesidad de un servicio o de una pieza, sustitución o reparación;
- f) la naturaleza, las características y los derechos del comerciante o su agente;<sup>561</sup>
- g) los derechos del consumidor, incluidos los derechos de sustitución o de reembolso previstos por la 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 o los riesgos que pueda correr.

En cuanto al grado de armonización conseguido, señala CANO GÁMIZ<sup>562</sup> que la citada Directiva llevó a cabo una armonización completa de la regulación sobre las prácticas comerciales desleales; no obstante, su

---

origen geográfico o comercial o los resultados que pueden esperarse de su utilización, o los resultados y características esenciales de las pruebas o controles efectuados al producto;

<sup>561</sup> Como por ejemplo, su identidad y su patrimonio, sus cualificaciones, su situación, su aprobación, su afiliación o sus conexiones y sus derechos de propiedad industrial, comercial o intelectual, o los premios y distinciones que haya recibido.

<sup>562</sup> CANO GAMIZ, P.P., Las prácticas comerciales engañosas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Noticias Jurídicas, de 20 de mayo de 2015 [fecha de consulta: 1 de julio de 2015], disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10125-las-practicas-comerciales-enganosas-a-la-luz-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea/>.

ámbito de aplicación se limita a las prácticas comerciales realizadas por las empresas en sus relaciones con los consumidores que perjudiquen los intereses económicos de éstos directamente. No alcanzan así las prácticas realizadas entre competidores, cuya regulación continúa correspondiendo a los Estados Miembros de acuerdo con el principio de subsidiariedad. A pesar de contar con un ámbito de aplicación limitado, la Directiva supone un gran avance en lo que respecta a la armonización de la competencia desleal, que hasta su aprobación distaba de ser satisfactoria.

6º.- **Directiva 2006/114/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa,<sup>563</sup> y que venía a derogar la Directiva 84/450/CEE.

*A.- Publicidad engañosa.-*

Se considera publicidad engañosa toda publicidad que, de una manera cualquiera, incluida su presentación, induce a error o puede inducir a error a las personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o es capaz de perjudicar a un competidor.

Deberán observarse si concurren, o no, las siguientes circunstancias para determinar si estamos ante una publicidad engañosa:

a.- Las características de los bienes o servicios.<sup>564</sup>

b.- El precio o su modo de fijación y las condiciones de suministro de bienes o de prestación de servicios.

c.- La naturaleza, las características y los derechos del anunciante, tales como su identidad y su patrimonio, sus cualificaciones y sus derechos

---

<sup>563</sup> DO L 376 de 27 de diciembre de 2006.

<sup>564</sup> Características esenciales tales como su disponibilidad, su naturaleza, su ejecución, su composición, el procedimiento y la fecha de fabricación o de prestación, su carácter apropiado, sus utilidades, su cantidad, sus especificaciones, su origen geográfico o comercial o los resultados que pueden esperarse de su utilización, o los resultados y las características esenciales de las pruebas o controles efectuados sobre los bienes o los servicios.

de propiedad industrial, comercial o intelectual, o los premios que haya recibido o sus distinciones.

*B.- Publicidad comparativa.-*

Se considera publicidad comparativa toda publicidad que alude explícitamente o implícitamente a un competidor o a los bienes o servicios ofrecidos por un competidor. La publicidad comparativa no está prohibida, se considera que puede ser beneficiosa para el consumidor, y para el funcionamiento del mercado interior, pero siempre y cuando cumpla las siguientes condiciones:

- a.- Que no sea engañosa.
- b.- Que los objetos o servicios comparados tenga idénticas finalidades o sirvan para atender las mismas necesidades.
- c.- Que el parámetro de comparación sea sobre objetivable y verificable.
- d.- Que no sea denigrante.
- e.- Que se refiera a productos con la misma denominación.
- f.- Que no sea parasitaria, esto es, que no pretenda obtener indebidamente ventaja de la reputación de un competidor.
- g.- Que respete los derechos de propiedad intelectual.
- h.- Que no genere confusión o confusión entre los competidores.

**7°.- Propuesta de Directiva sobre derechos de los consumidores de 8 de octubre de 2008.**<sup>565</sup> En esta propuesta de Directiva, se significaba que debería entenderse por “*garantía comercial*” todo compromiso asumido por un comerciante o productor (el «garante») respecto del consumidor de reembolsar el precio pagado, sustituir o reparar el bien de consumo o prestar un servicio relacionado con él si no cumple las especificaciones enunciadas en el documento de garantía o en la publicidad correspondiente disponible en el momento o antes de la celebración del contrato. Por consiguiente, se

---

<sup>565</sup> COM(2008) 614 final

daba a la publicidad un valor integrador del contenido del contrato, toda vez que en los casos en que no existiese documento de garantía, la garantía comercial habría de ser vinculante en las condiciones establecidas en la publicidad al respecto.

También se especificaba en el artículo 24 que se entenderían entregados los bienes, por el comerciante, de conformidad con el contrato de venta si presentan la calidad y las prestaciones habituales de un bien del mismo tipo que el consumidor puede fundadamente esperar, habida cuenta de la naturaleza del bien y, en su caso, de las declaraciones públicas sobre las características concretas de los bienes hechas por el comerciante, el productor o su representante, en particular en la publicidad o en el etiquetado.

8°.- En la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, para “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo”** de 20 de abril de 2010,<sup>566</sup> ya se señalaba la necesidad de modernización de la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, para adaptarla al actual y futuro mercado, y sus peculiares cambios desde la adopción de la citada directiva, principalmente en cuanto al avance en las nuevas tecnologías y en espectacular incremento del comercio electrónico y las operaciones de consumo transfronterizas intracomunitarias.

9°.- En la **Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2010, sobre los efectos de la publicidad en el comportamiento de los consumidores**<sup>567</sup> se analiza la normativa comunitaria sobre publicidad y se denuncian varios problemas en cuanto a la protección de los consumidores

---

<sup>566</sup> COM(2010) 171 final.

<sup>567</sup> 2010/2052(INI).



en materia de publicidad, entre los que destacamos la información inveraz y confusa que recibe el consumidor a través de la publicidad; la existencia de una publicidad encubierta en Internet, que queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales (relaciones de consumidor a consumidor o C2C), mediante la difusión de comentarios en redes sociales, foros y blogs, que se distinguen difícilmente por su contenido de una simple opinión;<sup>568</sup> y la necesidad de que los consumidores reciban información cabal cuando aceptan publicidad a cambio de una modificación en el precio derivada de técnicas basadas en el comportamiento.

Para intentar solventar estos defectos observados en la protección de los consumidores, se solicita a la Comisión que explore los distintos medios (sean o no legislativos) y compruebe las posibilidades técnicas de garantizar efectivamente, a escala de la Unión Europea la aplicación de las siguientes medidas:

- llevar a cabo un estudio exhaustivo de las nuevas prácticas publicitarias en línea y a través de dispositivos móviles e informar al Parlamento Europeo de sus resultados;
- prohibir lo antes posible el envío sistemático e indiscriminado, mediante la tecnología *Bluetooth*, de mensajes publicitarios a los teléfonos móviles de todos los usuarios situados en la zona de cobertura de un cartel publicitario, sin el consentimiento previo de estos;

---

<sup>568</sup> Se considera que existe, desde luego, un riesgo de que los consumidores tomen decisiones equivocadas en la creencia de que la información en que se basan se deriva de una fuente objetiva; denuncia los casos en que ciertos operadores de empresas financian directa o indirectamente acciones para favorecer la difusión de mensajes o comentarios en forma electrónica sobre los productos y servicios que parezcan emanar de los propios consumidores cuando se trate realmente de mensajes de carácter publicitario o comercial y pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen una adecuada aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales a este respecto; 9. Recuerda que la lucha a nivel europeo contra esta publicidad oculta reviste una gran importancia en términos de saneamiento del mercado y de refuerzo de la confianza de los consumidores, ya que puede constituir un medio a disposición de algunos profesionales para sesgar las reglas de la competencia mediante una sobrevaloración artificial y gratuita a su propia empresa o incluso denigrando deslealmente a un competidor.

- garantizar que las prácticas publicitarias respeten el secreto de la correspondencia privada y la legislación aplicable en este ámbito; prohibir la lectura por un tercero, en particular, con fines publicitarios o comerciales del contenido de los correos electrónicos privados;
- obligar lo antes posible a que toda la publicidad enviada por correo electrónico lleve un enlace que permita rechazar de modo automático cualquier publicidad ulterior;
- garantizar lo antes posible la aplicación de técnicas que permitan distinguir las «cookies» destinadas al rastreo publicitario de las demás «cookies», sometiendo obligatoriamente a las primeras a un consentimiento previo, libre y explícito;
- prestar una atención especial, en cooperación con las autoridades nacionales competentes en el ámbito de la publicidad y/o con los organismos de autorregulación, a la publicidad engañosa, incluso en línea, en sectores específicos como la venta de productos alimenticios, productos farmacéuticos y cuidados médicos, en los que, además de sus intereses económicos, puede verse afectada, con consecuencias potencialmente graves la salud de los consumidores.

En el informe se incide sobre la necesidad de proteger, especialmente, de la publicidad engañosa y agresiva, a los consumidores vulnerables, en particular en los niños y adolescentes y garantice la adecuada aplicación de las normas pertinentes sobre protección de la infancia y la adolescencia,<sup>569</sup> y exhorta a la Comisión y los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para asegurarse de que la comercialización y la publicidad garantizan el respeto de la dignidad humana sin discriminaciones basadas en el sexo, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.<sup>570</sup>

---

<sup>569</sup> Destaca que los niños y adolescentes son categorías de personas especialmente vulnerables, especialmente mediante el uso de nuevos medios de comunicación y tecnologías, ya que son muy receptivos y curiosos, faltos de madurez, potencialmente influenciables y tienen un libre arbitrio limitado.

<sup>570</sup> Considera que la publicidad puede ser un instrumento eficaz para cuestionar y combatir los estereotipos, así como una herramienta contra el racismo, el sexismo y la

10º.- **En la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables**<sup>571</sup> el legislador considera que los niños y los adolescentes son especialmente vulnerables a la publicidad y las prácticas comerciales agresivas, por lo que insta a la Comisión a que incluya la protección de los niños entre las grandes prioridades de la Agenda del consumidor, centrándose en particular en la publicidad agresiva o engañosa en la televisión y en línea; y expresa su inquietud por el impacto que puedan tener en los consumidores vulnerables el uso rutinario de publicidad comportamental en línea y el desarrollo de prácticas publicitarias intrusivas en línea, en particular por conducto de las redes sociales.<sup>572</sup>

También se analiza una materia que ha dado lugar a numerosos conflictos de consumo, tanto nacionales, como transfronterizos, como son los productos de inversión financiera. Así, se señala que las explicaciones que se ofrecen en la publicidad de productos de inversión financiera sobre los riesgos subyacentes son, a menudo, insuficientes y ponen demasiado énfasis en beneficios potenciales que no suelen materializarse, por lo que los consumidores de productos de servicios financieros corren el riesgo de perder su capital. Por ello, se pide a la Comisión que introduzca normas más

---

discriminación, algo esencial en las sociedades multiculturales actuales; pide a la Comisión, a los Estados miembros y a los profesionales de la publicidad que refuercen las actividades de formación y educación como medio para superar los estereotipos, combatir la discriminación y promover la igualdad de género, especialmente desde una edad temprana; insta a los Estados miembros, en particular, a que entablen y desarrollen una estrecha cooperación con las escuelas de mercadotecnia, comunicación y publicidad existentes, a fin de contribuir a ofrecer una buena formación al personal futuro del sector. Se insta a la Comisión a que promueva la investigación y documentación comparativas entre los Estados miembros en relación con la imagen de las mujeres proyectada por los contenidos publicitarios y de comercialización y detecte las buenas prácticas para una publicidad eficaz que integre la dimensión de género.

<sup>571</sup> 2011/2272(INI).

<sup>572</sup> Por ello, pide de nuevo a la Comisión que lleve a cabo un análisis minucioso del impacto de la publicidad engañosa y agresiva en los consumidores vulnerables, en particular los niños y los adolescentes, de aquí a finales de 2012.

estrictas relativas a la publicidad de los productos financieros sofisticados destinados a los inversores minoristas, que no necesariamente entienden bien el riesgo.

11º.- En el **Informe del Parlamento Europeo de 20 de diciembre de 2013, sobre la aplicación de la Directiva 2005/29/Ce, relativa a las prácticas comerciales desleales**,<sup>573</sup> se denuncia que a pesar de las disposiciones de la citada Directiva destinadas a luchar contra las prácticas engañosas en materia de publicidad en el ámbito de las relaciones entre empresas, algunas de estas prácticas persisten y propone que, en este mismo contexto, la Comisión estudie la pertinencia de incluir en la Directiva 2006/114/CE una lista negra específica de prácticas comerciales que se consideran desleales en cualquier circunstancia en el ámbito de las relaciones entre empresas, similar a la que ya contempla la Directiva 2005/29/CE; no obstante, no considera conveniente, al menos de momento, ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a la relación entre las empresas y los consumidores a las prácticas comerciales desleales entre empresas.

También hace referencia a la publicidad «encubierta» y especialmente engañosa en Internet mediante la difusión de comentarios en redes sociales, foros o blogs que parecen emanar de los propios consumidores cuando se trata realmente de mensajes de carácter publicitario o comercial generados o financiados de forma directa o indirecta por operadores económicos. En el informe se pone de manifiesto que estas prácticas son especialmente nocivas para el consumidor y minan la confianza de los consumidores y las normas de competencia, por lo que se pide a los Estados miembros que adopten medidas pertinentes para reforzar la prevención de estas prácticas, como la puesta en marcha de campañas de información destinadas a advertir a los consumidores de esas formas encubiertas de publicidad o el fomento de la creación en los foros de observadores/moderadores con formación específica sobre los riesgos que entraña la publicidad encubierta.

---

<sup>573</sup> 2013/2116(INI)

12º) En el **Reglamento (UE) número 254/2014**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014,<sup>574</sup> que deroga la Decisión no 1926/2006/CE, y por el que se establece un Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, se destaca que el Programa debe velar, en particular, por que los consumidores vulnerables tengan acceso a la información sobre bienes y servicios para que exista igualdad de oportunidades para elegir de manera libre e informada, sobre todo habida cuenta de que los consumidores vulnerables pueden tener dificultades para acceder a la información al consumidor y para comprenderla, por lo que corren el peligro de ser inducidos a error, y debe tener especialmente en cuenta a los niños, trabajando, en particular, con las partes interesadas para asegurar que se adhieran al compromiso de una publicidad responsable destinada a los menores, sobre todo para combatir la publicidad engañosa en línea.

## **5.11. LA GUÍA DEL CONSUMIDOR EUROPEO EN EL MERCADO ÚNICO**

Este fue uno de los objetivos del II Plan de Acción Trienal (1993-1995), elaborar una guía del consumidor europeo, en un lenguaje y estilo claro y asequible a todos los ciudadanos.

La Guía se publicó en el año 1995 por la Comisión Europea y su objetivo primordial es explicar directamente a sus lectores la dimensión europea de la protección de los consumidores. Se pretende que la Guía sea una introducción práctica al mercado único, y no un inventario exhaustivo de la legislación aplicable, para que el consumidor tenga mayor conocimiento de sus derechos como consumidor, y así dotarle de la confianza necesaria para explorar las ventajas del mercado único.

---

<sup>574</sup> DOUE L 84, de 20 de marzo de 2014.

Presenta un resumen de los distintos ámbitos del consumo en los que la Unión Europea ha intervenido para proteger a los consumidores, con especial atención a las compraventas transfronterizas.

La Guía recoge cinco categorías de derechos fundamentales que constituyen la base permanente de la legislación comunitaria en la materia:

- a.- Derecho a la protección de la salud y la seguridad.
- b.- Derecho a la protección de los intereses económicos.
- c.- Derecho a la indemnización de los daños.
- d.- Derecho a la información y a la educación.
- e.- Derecho a la representación.

Y para la efectividad práctica de estos derechos se ha centrado principalmente en dos ámbitos:

1. El derecho a la información: en tanto en cuanto la capacidad del consumidor para protegerse está directamente relacionada con su nivel de información y el acceso a la misma.

2. Protección de la salud e intereses económicos de los consumidores: el desarrollo de la política en este ámbito se ha basado en el principio de que el comprador debe estar en condiciones de evaluar las características básicas de los bienes y servicios que se ofrecen, con objeto de poder realizar elecciones racionales entre productos y servicios competidores, utilizar estos bienes y servicios de forma segura y satisfactoria y poder exigir compensaciones por cualesquiera daños o perjuicios resultantes del producto suministrado o del servicio recibido.

## 5.12. LA AGENDA DEL CONSUMIDOR EUROPEO

En la Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2012 al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones,<sup>575</sup> 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 preocupa la Agenda de la importancia de conseguir la transversalidad en la protección de los consumidores, para lo cual pretende situar a los consumidores en el núcleo de todas las políticas de la UE, a fin de alcanzar los objetivos de Europa 2020.

En la Agenda se destaca la importancia de capacitar a los consumidores proporcionarles un marco sólido de principios y herramientas que les permita manejar una economía inteligente, sostenible e integradora. La importancia de esta medida radica en que *unos consumidores capacitados, que puedan confiar en un marco sólido que les garantice seguridad, información, formación, derechos, vías de reparación y cumplimiento, pueden participar de manera activa en el mercado y conseguir que este funcione en su beneficio, ejerciendo su poder de elección y logrando que sus derechos se respeten adecuadamente.*

---

<sup>575</sup> COM (2012) 225 final.

La Agenda se plantea los siguientes objetivos, de cara al año 2020:

a.- Mejora de la seguridad de los consumidores.- Se pretende avanzar en la seguridad de los productos, servicios y alimentos, y para ello se prevén dos tipos de acciones:

1. Mejorar el marco regulador sobre la seguridad de los productos y servicios y optimizar el marco de vigilancia del mercado.

2. Reforzar la seguridad en la cadena alimentaria.

b.- Mejora de los conocimientos y capacitación de los consumidores.- Se deberá proporcionar a los consumidores información clara, fiable y comparable, así como las herramientas adecuadas para entenderla, y con este fin se propone la Comisión dos acciones:

1.- Mejorar la información y la concienciación en materia de derechos e intereses de los consumidores tanto entre los consumidores como entre los comerciantes.

2.- Generar conocimientos y capacidad en pos de una participación más efectiva de los consumidores en el mercado.

c.- Mejora de la ampliación, refuerzo del cumplimiento y garantía de reparación.- Conseguir este objetivo es necesario para el éxito del mercado único, que precisa, para su correcto funcionamiento, que los agentes que participan en el mismo tengan plena confianza en la aplicación efectiva y eficiente de sus derechos, así como la disponibilidad de mecanismos de reparación adecuados. Para conseguir este objetivo general, la Comisión actuará persiguiendo dos objetivos específicos:

1.- Hacer cumplir de manera efectiva la legislación sobre consumidores, centrándose en sectores clave.

2.- Ofrecer a los consumidores métodos eficaces para la resolución de litigios.



d) Adaptación de los derechos y las políticas claves al cambio económico y social.- El comercio electrónico y la era digital y su exponencial desarrollo dibujan un panorama del comercio transfronterizo muy distinto del que existía cuando se dictaron las primeras normas en materia de protección de los consumidores, y marcan nuevos retos para el legislador comunitario, así como por el resto de instituciones comunitarias en el diseño y ejecución de sus políticas en materia de consumo.

Para conseguir este objetivo se debe trabajar en dos tipos de acciones:

1.- Adaptar la legislación en materia de consumidores a la era digital.

2.- Promover el crecimiento sostenible y apoyar los intereses de los consumidores en sectores clave.

### **5.13. DIÁLOGO TRANSFRONTERIZO DE LOS CONSUMIDORES (TACD)**

La necesidad de tomar en consideración los intereses de los consumidores en la actividad política (que se contemplaba con especial atención en el Plan 1999-2001), no se limita al territorio de la Unión Europea, sino que debe también extenderse al ámbito internacional. Con este fin, la Comisión apoya, mediante ayuda financiera y coordinación, al *Diálogo Transatlántico de los consumidores (TACD)*, un foro de organizaciones de consumidores de la Unión Europea y del Estados Unidos, que tiene por objeto promover los intereses de los consumidores en la actividad política de la UE y de los Estados Unidos.

La actividad del foro se divide en grupos de Trabajo, y las recomendaciones de estos grupos están relacionadas con cuestiones de interés de los consumidores a escala mundial, y se dirigen a los Gobiernos de la Unión Europea, a la Comisión Europea, y a las autoridades de Estados Unidos.

La Comisión Europea aporta soporte financiero a esta iniciativa, y de hecho, el 28 de junio de 2013 publicó una convocatoria de Propuestas para los Diálogos Transatlánticos para los años 2014 y 2015, y expresa que, a través de estos diálogos, se pretende conseguir los siguientes objetivos:

a.- establecer un mecanismo formal de debate e intercambio de conocimientos entre representantes de los consumidores de la UE y de Estados Unidos;

b.- organizar reuniones con los funcionarios públicos y los organismos encargados de proteger los derechos de los consumidores, para promover y abogar por los intereses de los consumidores;

c.- identificar problemas y desafíos comunes de los consumidores de la Unión Europea y de Estados Unidos;

d.- promover la opinión de los consumidores en el contexto de las relaciones transatlánticas;

e.- contribuir al intercambio y difusión de experiencias y conocimientos sobre problemas de los consumidores en la UE y los EE.UU.

#### **5.14. EL APOYO FINANCIERO A LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES**

El desarrollo de las organizaciones de consumidores y su actividad es fundamental para poder realizar una eficaz y eficiente política de consumo, por ello, la Unión Europea apoya la creación y desarrollo de estas organizaciones, mediante varias acciones, entre las que destaca el apoyo financiero.

Sin la existencia de apoyo financiero, el mero reconocimiento de los derechos de los consumidores no pasaría de ser más que una mera declaración programática. Por ello, es fundamental que las instituciones comunitarias provean de fondos suficientes las líneas de acción incluidas en las políticas comunitarias de protección de los consumidores y usuarios.

Para dotar de criterios uniformes y coherentes al apoyo financiero a las organizaciones de consumidores, se adoptó la Decisión número 283/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999,<sup>576</sup> para el período comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2003, con los siguientes objetivos:

1º) Establecer un marco general que defina las actividades que deben abordarse de forma prioritaria, consistente en acciones destinadas a contribuir a la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse a fin de salvaguardar sus intereses.<sup>577</sup>

2º) Agrupar las iniciativas realizadas en beneficio de los consumidores, a fin de optimizar sus efectos para los propios consumidores.

3º) Reforzar la capacidad de las organizaciones que trabajan en materia de protección de los consumidores.

4º) Prever iniciativas comunitarias, complementarias de las anteriores, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como acciones de apoyo a las organizaciones y entidades que trabajan, en el ámbito comunitario o nacional, en defensa de los intereses de los consumidores.

5º) Garantizar un asesoramiento científico independiente y de elevada calidad, unos métodos de evaluación del riesgo reconocidos en el ámbito mundial y unos métodos eficaces de control e inspección.

6º) Abrir líneas de colaboración con los países asociados de la Europa Central y Oriental, según las condiciones previstas en los Acuerdos europeos

---

<sup>576</sup> DO L 34 de 9 de febrero de 1999.

<sup>577</sup> En la Decisión núm. 283/1999/CE, se incluye un Anexo, donde se especifican las concretas actividades que, dentro de cada ámbito, pueden ser objeto de estas acciones de apoyo financiero.

o sus Protocolos adicionales, así como a Chipre, e igualmente a los países de la ALEC/EEE.

7º) Contribuir al fomento de los intereses de los consumidores en el ámbito internacional.

Para el logro de los anteriores objetivos se establece un sistema de apoyo financiero concedido por la Unión Europea a las organizaciones y entidades representativas de los intereses de los consumidores, estableciendo los criterios de selección para la concesión de dicho apoyo financiero.

En la Comunicación COM (2002) 208 final de 7 de mayo de 2002, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, donde se contiene la “*Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*”, se contiene, en su apartado 3.2.4., como una de las medidas para conseguir, a medio plazo, la aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores, el apoyo a las asociaciones de consumidores, tanto financiero como logístico.<sup>578</sup> En el apartado 3.3.3., también contiene las previsiones de apoyo a las organizaciones de consumidores y desarrollo de su capacidad, donde se contiene un programa de formación para miembros del personal de

---

<sup>578</sup> “*Las asociaciones de consumidores pueden aportar una gran contribución a la correcta aplicación de las medidas políticas en materia de consumo, tanto por el uso que hagan de las acciones de cesación como por su función de vigilancia general del mercado. Están en disposiciones de identificar los productos y servicios de consumo que, por ejemplo, no son seguros o cuya calidad es inaceptable. En este sentido, complementan las funciones de aplicación y vigilancia del mercado de las autoridades públicas. Su trabajo requiere importantes recursos y a menudo importantes conocimientos. Muchas de las acciones previstas en apoyo del Objetivo 3, como el programa de formación para profesionales de las asociaciones de consumidores o la plataforma de educación en línea, permitirán reforzar la capacidad de las asociaciones de consumidores y de los propios consumidores, de contribuir a la vigilancia del mercado. Por otra parte, la Comisión pondrá en marcha algunas iniciativas específicas sobre la seguridad general de los productos. En 2003, la Comisión organizará un curso de formación especial para asociaciones de consumidores sobre la vigilancia del mercado en el contexto de la Directiva revisada sobre la seguridad general de los productos. También explotará la posibilidad de poner en marcha nuevas iniciativas coordinadas con los Estados miembros cuando entre en vigor la Directiva.*”

organizaciones de consumidores (centrado en el desarrollo de su capacidad: gestión, lobbying, Derecho de los consumidores, etc.), y la revisión del instrumento jurídico por el que se establece un marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores.<sup>579</sup>

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.

También se prevé, de forma expresa, el apoyo financiero a las organizaciones de consumidores, en la Decisión nº 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013),<sup>580</sup> que, en su Considerando Tercero señala que *“hay que dar prioridad a la integración de los intereses de los consumidores en todas las políticas comunitarias, de conformidad con el artículo 153 del Tratado, junto con los objetivos de política de los consumidores que establece el presente programa. La coordinación con otras políticas y otros programas comunitarios es un elemento clave para*

---

<sup>579</sup> Propuesta de un marco general, que reflejará y apoyará los objetivos y las acciones de la estrategia prevista en la mencionada Comunicación y que servirá de base para la adopción de proyectos específicos y su financiación con fondos comunitarios. Se propondrán disposiciones que permitan la participación de los países candidatos. En cuanto a la temporalización, está previsto que se formule esta propuesta en el tercer trimestre de 2002.

<sup>580</sup> DOUE L 404, de 30 de diciembre de 2006, pp. 39.

*garantizar que se tengan plenamente en cuenta los intereses de los consumidores en otras políticas. Para promover sinergias y evitar redundancias, otros fondos y programas comunitarios deben prestar apoyo financiero a la integración de los intereses de los consumidores en sus ámbitos respectivos.”*

En el 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,<sup>581</sup> se hace referencia, en su Considerando 12, a la importancia de mejorar la confianza de los consumidores, para ese fin, es necesario reforzar la capacidad de acción, particularmente mediante el apoyo financiero adecuado, de las organizaciones de consumidores a escala de la Unión, habida cuenta de su importante función a la hora de proporcionar información y asistencia a los consumidores en relación con sus derechos, para conseguir que dichas organizaciones puedan 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.<sup>582</sup>

De forma más concreta, en el artículo 4 sobre “acciones subvencionables” se recoge como acción enmarcada en el Objetivo II (Información y educación de los consumidores, y apoyo a las organizaciones de consumidores), el “*apoyo mediante la financiación de las organizaciones de consumidores a escala de la Unión y mediante el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de consumidores en los ámbitos de la*

---

<sup>581</sup> DOUE L 84, de 20 de marzo de 2014, pp. 42-56.

<sup>582</sup> Artículo 3. *Objetivos específicos e indicadores. 1. El objetivo general enunciado en el artículo 2 se perseguirá mediante los siguientes objetivos específicos:*

*b) 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.*

*Unión, nacional y regional, el aumento de la transparencia y el incremento de los intercambios de mejores prácticas y conocimientos especializados.”*

## **5.15. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LAS POLÍTICAS DE CONSUMO**

Como ya hemos mencionado anteriormente, la participación efectiva de los consumidores en la elaboración y la ejecución de la política comunitaria sobre protección de los intereses individuales y colectivos de los consumidores, resulta imprescindible para el éxito y la efectividad de dicha política. Consciente de ello, la Comunidad Europea, desde sus orígenes, pretendió establecer instrumentos que permitiesen el acercamiento entre los consumidores y las instituciones comunitarias. Así, en el año 1962 se creó el Comité de Contacto de los Consumidores de la Unión Europea, integrado por la Oficina Europea de Uniones de los Consumidores (BEUC), la Secretaría europea de la Confederación nacional de Sindicatos libres, el Secretariado europeo de las Cooperativas de Consumidores y el Secretariado Europeo de la Confederación internacional de Sindicatos cristianos.

Desde entonces hasta ahora, el sistema de representación y participación de los consumidores en el seno de las instituciones comunitarias y en la elaboración de las políticas comunitarias de protección de los consumidores, ha evolucionado considerablemente; no obstante, como señala BOURGOIGNIE, existen varias lagunas que deben solucionarse, y que se refieren a los siguientes aspectos:

1º) *La organización de los consumidores en el ámbito comunitario.*- El Comité de Contacto de los Consumidores de la Unión Europea se disolvió en el año 1971, y desde entonces no se ha creado un poderoso organismo de represen de defensa de los consumidores, comparable a la estructura organizativa y representativa de los profesionales. Los motivos podrían ser los siguientes:

- a) El escaso número de organizaciones de consumidores que tengan como único objetivo la representación y defensa de los intereses de

los consumidores en el ámbito comunitario. Así, por ejemplo, de las agrupaciones que integran el Comité Consultivo de los Consumidores, tan sólo una, el BEUC, tiene como objetivo estatutario exclusivo la protección de los intereses de los consumidores en el ámbito de la Comunidad Europea.

b) La falta de financiación, de medios materiales y humanos de estas asociaciones.

c) Las rivalidades y disparidades de criterios entre las diferentes organizaciones representativas de los consumidores, que dificulta la definición clara y precisa de la voluntad de los consumidores.

2º) *La representación de los intereses de los consumidores en las estructuras de la Comisión Europea.*- En el año 1968 se creó una unidad administrativa especial encargada de tratar las cuestiones de interés del consumidor, que actuaría en unión con las organizaciones de consumidores, y que vendría a representar el punto de vista de éstos en los debates sobre la aplicación de las demás políticas comunitarias que les pudieran afectar.

En el año 1973, se crea el Servicio de medio ambiente y de protección de los consumidores, donde se integró la anterior unidad administrativa ya existente.

Se constituye, en 1973, el *Comité Consultivo de Consumidores* (al que ya nos hemos referido), que se transformó, en el año 1990, en el *Consejo Consultivo de los Consumidores*.

En el año 1981 este Servicio consigue el estatuto de Dirección general (DG XI), con competencia en medio ambiente y la promoción de los intereses de los consumidores.

En el año 1989 se crea el Servicio Política de los Consumidores, que es un organismo autónomo, bajo la responsabilidad de un Director General, pero sin llegar a ser una Dirección General. Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea.



En el año 1995, la Comisión decidió transformar el Servicio encargado de la política de protección de los consumidores (“*Servicio de política de los consumidores*”), creando la DG-XXIV, “*Dirección General de Política de los Consumidores y de Protección de su Salud*”, que sería reestructurada en el año 2007, y finalmente el 5 de noviembre del 2014 la Comisión aprobó transferir la Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión Europea a la Dirección General de Justicia, quedando integrada en la Comisaría responsable de Justicia, Consumo e Igualdad de Género, pasando a denominarse Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea.

En el año 1995, por la Decisión 95/260/CE, de 13 de junio, se crea el *Comité de los Consumidores*, que fue reestructurado y reorganizado mediante la Decisión 2000/323/CE de la Comisión, de 4 de mayo de 2000. Y en octubre de 2003 se crea el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores.

Por último, debe significarse la participación y representación de los consumidores en el Comité Económico y Social, prevista en el Tratado de Roma, en su artículo 193.

3º) *Procedimientos de consulta*.- Existen algunas deficiencias en los procedimientos de consulta a los consumidores, en el seno de las estructuras de la Comunidad:

- la participación no se extiende a la fase final, sino a la inicial de preparación. Sería conveniente la participación del consumidor, no sólo en las propuestas iniciales, sino también en la elaboración final de las medidas comunitarias relativas a la protección del consumidor, e incluso en el proceso de aplicación del derecho comunitario.

- la consulta al Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores no es obligatoria<sup>583</sup>; tan sólo se prevé como obligatoria la consulta en temas muy puntuales, como por ejemplo, la fijación anual de los precios agrícolas de la Comunidad.

## 5.16. LA AGENCIA EJECUTIVA DE CONSUMIDORES, SALUD Y ALIMENTACIÓN

La Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación fue creada por la Decisión de Ejecución de la Comisión de 17 de diciembre de 2013, por la que se crea la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación, y se deroga la Decisión 2004/858/CE<sup>584</sup> (2013/770/UE), y se prevé su duración desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2024.

Esta nueva Agencia viene a sustituir a la anterior Agencia Ejecutiva para el Programa de Salud Pública creada por la Decisión 2004/858/CE<sup>585</sup>, que fue transformada por la Decisión 2008/544/CE de la Comisión<sup>586</sup> transformó la Agencia Ejecutiva para el Programa de Salud Pública en “*Agencia Ejecutiva de Salud y Consumidores*”.

---

<sup>583</sup> Establece el artículo 2.1 de la Decisión 2009/705/CE de la Comisión, de 14 de septiembre de 2009, por la que se crea un Grupo consultivo europeo de los consumidores.: “*La Comisión podrá consultar al Grupo sobre cualquier asunto relacionado con los intereses de los consumidores a escala comunitaria.*”

<sup>584</sup> DOUE L 341, de 18 de diciembre de 2013.

<sup>585</sup> Decisión 2004/858/CE de la Comisión, de 15 de diciembre de 2004, por la que se crea una agencia ejecutiva, denominada «Agencia ejecutiva para el programa de salud pública», encargada de la gestión de la acción comunitaria en el ámbito de la salud pública, en aplicación del Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo (DO L 369 de 16.12.2004, pp. 73).

<sup>586</sup> Decisión 2008/544/CE de la Comisión, de 20 de junio de 2008, por la que se modifica la Decisión 2004/858/CE con objeto de transformar la «Agencia Ejecutiva para el Programa de Salud Pública» en la «Agencia Ejecutiva de Salud y Consumidores» (DO L 173 de 3.7.2008, pp. 27).

La Decisión de Ejecución 2012/740/UE de la Comisión<sup>587</sup> amplió el campo de actividad de la Agencia a las medidas de formación en terceros países y le encomendó la gestión de las medidas de formación sobre seguridad alimentaria cubiertas por la Decisión C (2012) 1548 de la Comisión y por el artículo 22, apartados 1 y 3, del Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. Asimismo encomendó a la Agencia la gestión del convenio con la Asociación Europea para la Coordinación de la Representación de los Consumidores en la Normalización, que se rige por el Reglamento (UE) n° 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

La nueva Agencia, con sede en Luxemburgo, tiene como funciones encomendadas las siguientes:

- a) Ejecución de los programas y acciones del Programa de Consumidores 2014-2020;
- b) Ejecución de los programas y acciones del Programa de Salud Pública 2014-2020;
- c) Las medidas de formación sobre seguridad alimentaria contempladas en la Directiva 2000/29/CE y en el Reglamento (CE) n° 882/2004.

## **6. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES**

### **6.1. IDEAS GENERALES**

El Tribunal de Justicia es una de las instituciones fundamentales de la Unión Europea, a la que los Tratados atribuyen la función de garantizar el

---

<sup>587</sup> DO L 331 de 1.12.2012, pp. 50).

respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los mismos. Como señala LINDE PANIAGUA,<sup>588</sup> el Tribunal ha contribuido al desarrollo del sistema comunitario en sentido “federal”, sosteniendo la competencia legislativa del Parlamento y del Consejo, y forzando a la Comisión a actuar; igualmente ha impulsado el desarrollo del orden comunitario con una jurisprudencia avanzada que ha convertido los Tratados en una “constitución material”, ya que no existe en la Unión Europea una verdadera “constitución formal”.<sup>589</sup>

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>590</sup> tiene encomendada la potestad jurisdiccional o poder judicial en la Unión Europea, y tiene como función la de interpretar y aplicar el derecho comunitario, comprobando la compatibilidad de los actos de las instituciones comunitarias o de los gobiernos de los Estados miembro, con las fuentes del Derecho de la Unión Europea. También puede pronunciarse, a petición de un tribunal nacional, sobre la interpretación o validez de las disposiciones del Derecho comunitario, mediante la llamada “cuestión prejudicial” que se regula en el artículo 267 del TFUE<sup>591</sup> (antiguo artículo 234 TCE), y es precisamente en el ejercicio de esta competencia donde el TJUE ha venido sentando su doctrina jurisprudencial sobre los derechos de los consumidores, tal y como analizaremos posteriormente.<sup>592</sup>

---

<sup>588</sup> LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, PP./MIRALLES SANGRO, PP./BACIGALUPO, M., *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 285 y ss.

<sup>589</sup> Al no haber sido ratificada por los Estados miembros el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

<sup>590</sup> Hasta la entrada en vigor, el 1.º de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa su denominación era la de «Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas».

<sup>591</sup> Diario Oficial n.º C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.

<sup>592</sup> Artículo 267. “*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional,*

Aunque son los tribunales nacionales los que deben aplicar las normas comunitarias (bien directamente, bien tras la transposición al ordenamiento jurídico interno, según los casos), será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el supremo intérprete del Derecho de la Unión Europea, por lo que, a través del procedimiento de la cuestión prejudicial, cualquier órgano judicial de un Estado miembro de la Unión, cuando, dentro de un proceso de que esté conociendo, tenga que aplicar o interpretar una norma comunitaria, podrá dirigirse al TJUE para formularle una o varias cuestiones acerca de la validez o la correcta interpretación de dicha norma, suspendiendo, mientras tanto, el proceso nacional hasta que se resuelva la cuestión prejudicial.

El objetivo primordial de este proceso prejudicial es garantizar una interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea, bajo la autoridad del Tribunal de Justicia, que, como ya hemos dicho, es el más alto intérprete del derecho comunitario. La interpretación del Derecho comunitario por el TJCE en el marco de un procedimiento prejudicial vincula al órgano jurisdiccional que planteó la cuestión dentro del proceso nacional (como señala LINDE PANIAGUA),<sup>593</sup> y por lo tanto, debe basar su propia decisión, dentro de ese concreto proceso, en la interpretación que del Derecho Comunitario aplicable al litigio nacional haya realizado el TJUE al responder la cuestión prejudicial.

Tal y como hemos visto anteriormente, el nivel de protección de los consumidores en la Unión Europea ha ido evolucionando progresivamente, y en este desarrollo ha tenido mucho que ver la labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que, a través de su jurisprudencia, ha venido

---

*cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal. Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.”*

<sup>593</sup> LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, PP./MIRALLES SANGRO, PP./BACIGALUPO, M., *op. cit.* pp. 285 y ss.

a definir la forma de interpretar las Directivas<sup>594</sup>, y los términos en los que el sistema jurídico comunitario garantiza la protección de los consumidores o determinando los efectos jurídicos de las Directivas sobre protección de sus intereses.<sup>595</sup>

---

<sup>594</sup> Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta), de 13 de diciembre de 2001, en el asunto C-481/99, sobre la interpretación de la 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 (DO L 372, PP. 31), y 87/102/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 (DO 1987, L 42, pp. 48) en su versión modificada por la Directiva 90/88/CEE del Consejo, de 22 de febrero de 1990 (DO L 61, pp. 14): “29. *En el asunto principal se plantea la cuestión de si un contrato de crédito con garantía real como el controvertido en dicho procedimiento está amparado por el artículo 3, apartado 2, letra a, de la Directiva sobre venta a domicilio, que excluye de su ámbito de aplicación “los contratos relativos a la construcción, venta y alquiler de bienes inmuebles, así como a los contratos referentes a otros derechos relativos a bienes inmuebles”.*

31. *A este respecto, debe destacarse, en primer lugar, que, conforme a reiterada jurisprudencia, las excepciones a las normas comunitarias destinadas a proteger a los consumidores deben ser objeto de interpretación estricta (véase, en particular, la sentencia de 10 de mayo de 2001, Veedfald, C-203/99, Rec. pp. I-3569, apartado 15).*

32. *En segundo lugar, es preciso observar que cuando un contrato de crédito con garantía real, como el controvertido en el procedimiento principal, aparece vinculado a un derecho sobre un bien inmueble porque el préstamo concedido está asegurado mediante una garantía real, este elemento del contrato no basta para considerar que dicho contrato se refiere a un derecho relativo a bienes inmuebles en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a) de la Directiva sobre venta a domicilio.*

33. *En efecto, tanto para los consumidores, cuyas protecciones uno de los objetivos de la Directiva sobre venta a domicilio, como para los prestamistas, el objeto de un contrato de crédito como el controvertido en el procedimiento principal es la concesión de fondos ligada a una obligación correlativa de devolución y de pago de intereses.*

34. *Pues bien, no porque el contrato de crédito esté asegurado mediante una garantía real deja de ser necesario proteger al consumidor que haya celebrado tal contrato fuera de los establecimientos del comerciante.*

*Fallo: La 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, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un contrato de crédito con garantía real, como el que dio lugar al procedimiento principal, de modo que el consumidor que ha celebrado un contrato de este tipo en uno de los casos contemplados en su artículo 1 dispone del derecho de revocación que reconoce su artículo 5.”*

<sup>595</sup> DE LEÓN ARCE, *op. cit.*, pp. 42 y ss.

Una de las sentencias históricas, en esta materia, es la dictada en el asunto “*Cassis de Dijon*”<sup>596</sup>, relativa a una empresa importadora alemana que pretendía importar de Francia un licor de ese nombre que contenía menos de un 20 por ciento de alcohol. La administración alemana competente le negaba el permiso de importación en razón de su insuficiente contenido alcohólico, ya que la legislación alemana exigía un 32 por ciento para que los licores pudiesen ser comercializados como tales para el consumo humano. La sociedad importadora alemana acudió, en primer lugar, a un Tribunal administrativo de su país, y posteriormente al Tribunal de finanzas del Lander de Hesse, el cual planteó recurso prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, basado en la defensa de la salud y en la defensa de los consumidores. En la sentencia dictada por el TJCE se viene a sentar que la libre circulación de mercancías en el ámbito comunitario no debe estar condicionada a que normas comunitarias establezcan regulaciones de cada producto, por lo que, si un producto reúne las condiciones requeridas por uno de los Estados miembros debe circular por todo el territorio comunitario, salvo que incumpla normativas nacionales de carácter imperativo en aspectos esenciales en relación con los impuestos, la salud, el comercio equitativo y la defensa de los consumidores. Al ser menor el grado de alcohol que el permitido en Alemania, no era un producto contrario a ninguna de estas exigencias.<sup>597</sup>

La labor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha sido encomiable y de fundamental importancia para la aplicación práctica del Derecho comunitario, sobre todo a la hora de determinar el alcance y la eficacia jurídica de las Directivas, el principal instrumento jurídico utilizado por las instituciones comunitarias para regular lo referente a la protección de los consumidores, y especialmente, en cuanto a la incorporación de las normas comunitarias a los ordenamientos jurídicos nacionales y la eficacia

---

<sup>596</sup> STJCE 20 de febrero de 1979, Rewe c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, asunto 120/78.

<sup>597</sup> En el mismo sentido se pronuncian las sentencias del TJCE de 10 de noviembre de 1982, Walter Rau c. De Smedt, asunto 261/81; 2 de febrero de 1994, Verband Sozialer Wettbewerb e V.V. Clinique Laboratoire y Estée Lauder, asunto C-315/92, entre otras).

jurídica de las Directivas. Así, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido a sentar lo siguiente:

1º. Los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran perjudicar los resultados previstos en las Directivas, durante el plazo de transposición.<sup>598</sup>

2º. Los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar el derecho nacional conforme a las Directivas comunitarias.<sup>599</sup>

3º. Si transcurre el plazo señalado en la Directiva para su transposición sin que el Estado miembro haya incorporado el contenido de la misma a su ordenamiento jurídico, entonces se reconoce efecto directo a las Directivas, y pueden ser invocadas siempre y cuando sus disposiciones sean precisas y no estén sujetas a ninguna condición.<sup>600</sup>

Mediante esta jurisprudencia se definen mejor los derechos que corresponden a los consumidores comunitarios, derivados de las Directivas en materia de consumo; aunque las Directivas tengan como sujetos destinatarios a los Estados miembros, es interesante comprobar cómo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acepta

---

<sup>598</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environment Wallonie*, asunto C-129/96.

<sup>599</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 8 de octubre de 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, asunto 80/86.

<sup>600</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de febrero de 1994, *Comitato di Coordinamento per la difesa della Cava y otros*, asunto C-236/92, y SSTJCE 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*. En la Sentencia dictada en el asunto C-76/97, *Walter Togel y Niederösterreichische Gebietskrankenkasse*, de 24 de septiembre de 1998, se señala lo siguiente: “En caso de que un Estado miembro no haya adoptado las medidas de ejecución exigidas o haya adoptado medidas no conformes con una Directiva, el Tribunal de Justicia ha reconocido, en determinadas circunstancias, el derecho de los justiciables a invocar judicialmente una Directiva frente a un Estado miembro que haya incumplido sus obligaciones. Aunque esta garantía no puede servir de justificación para que un Estado miembro eluda la adopción, dentro de plazo, de las medidas adecuadas al objetivo de cada Directiva (...) si puede, no obstante, facultar a los justiciables para invocar, frente a un Estado miembro, las disposiciones materiales de la Directiva.”



la posibilidad de que el consumidor invoque los derechos recogidos en una Directiva comunitaria cuando no haya sido incorporada al ordenamiento jurídico nacional aplicable en plazo, o lo haya sido pero inadecuadamente.<sup>601</sup> En cualquier caso, ponemos de relieve la reciente tendencia de las instituciones comunitarias de utilizar el Reglamento para legislar en materia de protección de los derechos de los consumidores, que tendrán aplicación directa e inmediata, a partir de su entrada en vigor, en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

A continuación, reseñaremos y analizaremos algunas sentencias seleccionadas en relación a varias de las materias relacionadas con la

---

<sup>601</sup> Cabe mencionar que actualmente está pendiente de resolución el asunto C—386/01 seguido por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, por la no adaptación dentro del plazo del Derecho nacional a la Directiva 98/7/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, que modifica la Directiva 87/102/CEE, relativa la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo. El Abogado General Sr. Siegbert Alber, presentó sus conclusiones el 30 de mayo de 2002: “*Con arreglo al artículo 2 de la Directiva 98/7, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, a más tardar, dos años después de su entrada en vigor. La Directiva se publicó el día 1 de abril de 1998, en el Diario Oficial. Con arreglo al artículo 254 CE, el plazo para adaptar el Derecho nacional a la Directiva finalizaba el 21 de abril de 2000.*”

3. *Al no haber recibido comunicación alguna por parte del Reino de España sobre la adopción de medidas para adaptar el Derecho nacional a la Directiva 98/7, la Comisión envió al Gobierno español un escrito de requerimiento de 8 de agosto de 2000, para que se pronunciara al respecto en un plazo de dos meses. La Comisión no obtuvo ninguna respuesta por lo que envió al Gobierno español, un dictamen motivado, de 9 de marzo de 2001, en el que reiteraba su imputación e instaba al Gobierno español a cumplir sus obligaciones en un plazo de dos meses.*

4. *Mediante escrito de 25 de junio de 2001, el Gobierno español comunicó a la Comisión que proseguían los trabajos para la adaptación del Derecho nacional a la Directiva. Posteriormente la Comisión no recibió un proyecto de ley ni comunicación alguna sobre la evolución de la tramitación legislativa por lo que interpuso un recurso el 8 de octubre de 2001, solicitando al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, que modifica la Directiva 87/102/CEE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo, al no haber adoptado dentro de plazo todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la citada Directiva.”*

protección de los consumidores que son objeto de este trabajo de investigación.

## **6.2. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE CLÁUSULAS ABUSIVAS**

Como señala GÓMEZ DE LIAÑO<sup>602</sup> el TJUE ha instaurado un auténtico control de oficio sobre la abusividad de las cláusulas en defensa y protección de los consumidores que, en todo caso, no puede mermar la protección de otros derechos, en concreto del derecho a la tutela judicial efectiva, y el principio de contradicción. Los jueces nacionales han de garantizar un equilibrio entre todos los intereses comprometidos, y por ello, es esencial el papel que juegan, por obra del TJUE, los jueces nacionales de los Estados miembros, ya que deben garantizar en su oficio el control de las cláusulas abusivas<sup>603</sup>, y ello al margen de que sean invocadas por el consumidor, planteando, en su caso, las cuestiones prejudiciales que estimen oportunas.<sup>604</sup>

Veamos, a continuación, alguna de las sentencias destacadas en esta materia:

**1º.- La Sentencia TJUE (Sala Cuarta) de 3 de septiembre de 2015,**<sup>605</sup> dictada en el asunto C-110/2014, resuelve una cuestión prejudicial

---

<sup>602</sup> GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M., “El control de oficio de las cláusulas abusivas. El juez nacional como garante de la protección del consumidor”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea/Uned*, núm. 26, 2014, pp. 313 a 328.

<sup>603</sup> Para un estudio más profundo sobre el tema, véase Sobre el particular véase MORENO LISO, L., “El consumidor ante las cláusulas abusivas en los contratos bancarios”, en *Revista de derecho bancario y bursátil*, núm. 122, 2011, pp. 47-86.

<sup>604</sup> Citamos la STJE de 27 de junio de 2000, Sala Pleno, acumulados C-240/98, C-241/98, C-242/98, C-243/98 y C-244/98, asunto Océano Grupo Editorial y otros: la sentencia, en resolución de la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia número 35 de Barcelona, declara –por vez primera– que el juez nacional «puede» apreciar de oficio el carácter abusivo de una cláusula contractual.

<sup>605</sup> SP/SENT/821456.

planteada por un Tribunal de Primera Instancia de Oradea (Rumanía), ante la reclamación de un abogado de la nulidad de una cláusula de riesgo considerada abusiva. El TJUE concluye que una persona física que ejerce la abogacía y celebra con un banco un contrato de crédito, sin que en él se precise el destino del crédito, puede considerarse «consumidor» con arreglo a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, cuando dicho contrato no esté vinculado a la actividad profesional del referido abogado. Considera el TJUE que es “consumidor” toda persona física que, en los contratos regulados por la Directiva, actúa con un propósito ajeno a su actividad profesional, y que como tal consumidor, se encuentra en una “*situación de inferioridad respecto al profesional*”, idea que sustenta el sistema de protección establecido por la norma comunitaria. Esta inferioridad obedece tanto a su nivel de información como a su capacidad de negociar, “situación que le lleva a adherirse a las condiciones redactadas de antemano por el profesional sin poder influir en el contenido de éstas”. Y por consiguiente, concluye, las cláusulas abusivas no vincularán al consumidor.

2º.- La **STJUE (Sala Tercera) de 12 de febrero de 2015**,<sup>606</sup> que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Fővárosi Törvényszék (Hungría), en el procedimiento entre Nóra Baczó, János István Vizsnyiczai y Raiffeisen Bank Zrt, y que tiene por objeto resolver sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993<sup>607</sup>, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores<sup>608</sup>, falla en el sentido de que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma procesal nacional en virtud de la cual un tribunal local, competente para conocer de la acción de invalidez de un contrato de adhesión ejercitada por un consumidor, carece de

---

<sup>606</sup> TJCE\2015\60.

<sup>607</sup> LCEur 1993, 1071.

<sup>608</sup> DO L 95, pp. 29

competencia para conocer de la pretensión de dicho consumidor de que se declare el carácter abusivo de cláusulas contractuales contenidas en ese mismo contrato, salvo que resulte que la inhibición del tribunal local conlleva inconvenientes procesales que pueden dificultar excesivamente el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea confiere al consumidor. Incumbe a los tribunales nacionales realizar las verificaciones necesarias al respecto.

3º.- **La STJUE (Sala Primera) de 21 de enero de 2015,**<sup>609</sup> dictada en los asuntos acumulados C-482/13, C-484/13, C-485/13 y C-487/13, que tienen por objeto las respectivas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE<sup>610</sup>, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Marchena (Sevilla), en los litigios entre Unicaja Banco, S.A. y José Hidalgo Rueda, María del Carmen Vega Martín, Gestión Patrimonial Hive, S.L., Francisco Antonio López Reina, Rosa María Hidalgo Vega (asunto C-482/13), y entre Caixabank, S.A. y Manuel María Rueda Ledesma (asunto C-484/13), Rosario Mesa Mesa (asunto C-484/13), José Labella Crespo (asunto C-485/13), Rosario Márquez Rodríguez (asunto C-485/13), Rafael Gallardo Salvat (asunto C-485/13), Manuela Márquez Rodríguez (asunto C-485/13), Alberto Galán Luna (asunto C-487/13), Domingo Galán Luna (asunto C-487/13), y que versa sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores<sup>611</sup>, resuelve en el sentido de considerar que el artículo 6, apartado 1, de la citada debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una disposición nacional con arreglo a la cual el juez nacional que conoce de un procedimiento de ejecución hipotecaria está obligado a hacer que se recalculen las cantidades debidas en virtud de la cláusula de un contrato de préstamo hipotecario que fija intereses de demora calculados a partir de un tipo superior a tres veces el interés legal del dinero con el fin de que el importe de dichos intereses no rebase ese límite, siempre que la aplicación

---

<sup>609</sup> TJCE\2015\4

<sup>610</sup> RCL 2009, 2300

<sup>611</sup> DO L 95, pp. 29.

de la disposición nacional:

— no prejuzgue la apreciación por parte de dicho juez nacional del carácter abusivo de tal cláusula y

— no impida que ese mismo juez deje sin aplicar la cláusula en cuestión en caso de que aprecie que es «abusiva» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva.

Es importante esta sentencia en el sentido de que el Tribunal de Justicia señala que la obligación de respetar el límite máximo del tipo de interés de demora no impide en absoluto que el juez pueda considerar que una cláusula por la que se establecen dichos intereses tiene carácter abusivo; el Tribunal de Justicia destaca que el juez nacional puede apreciar el carácter eventualmente abusivo de una cláusula relativa a intereses de demora calculados con arreglo a un tipo *inferior* al previsto por la Ley española. En el supuesto de que el tipo de interés de demora estipulado en una cláusula sea *superior* al establecido en la Ley española y deba ser objeto de limitación, esa circunstancia no impide que si la cláusula tiene carácter abusivo, el juez nacional pueda derivar de ello todas las consecuencias previstas en la Directiva, pudiendo proceder a su anulación.

4º.- **La STJUE (Sala Primera) de 17 de julio de 2014,**<sup>612</sup> resolviendo una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Audiencia Provincial de Castellón, en el procedimiento seguido entre Juan Carlos Sánchez Morcillo, María del Carmen Abril García y BBVA, S.A., el Tribunal declara que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un sistema de procedimientos de ejecución, como el controvertido en el litigio principal, que establece que el procedimiento de ejecución hipotecaria no

---

<sup>612</sup> Reaída en el asunto C-169/14

podrá ser suspendido por el juez que conozca del proceso declarativo, juez que, en su resolución final, podrá acordar a lo sumo una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el consumidor, en la medida en que éste, en su condición de deudor ejecutado, no puede recurrir en apelación contra la resolución mediante la que se desestime su oposición a la ejecución, mientras que el profesional, acreedor ejecutante, sí puede interponer recurso de apelación contra la resolución que acuerde el sobreseimiento de la ejecución o declare la inaplicación de una cláusula abusiva.

5º.- En la **Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013**,<sup>613</sup> en el asunto *Aziz/Catalunyacaixa*, que resuelve una cuestión prejudicial que tiene por objeto la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, se requiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que pueda dar contenido al concepto de desproporción en orden:

a) A la posibilidad de vencimiento anticipado en contratos proyectados en un largo lapso de tiempo –en este caso 33 años– por incumplimientos en un período muy limitado y concreto.

b) La fijación de unos intereses de demora –en este caso superiores al 18 %– que no coinciden con los criterios de determinación de los intereses moratorios en otros contratos que afectan a consumidores (créditos al consumo) y que en otros ámbitos de la contratación de consumidores se podrían entender abusivos y que, sin embargo, en la contratación inmobiliaria no disponen de un límite legal claro, aun en los casos en los que hayan de aplicarse no sólo a las cuotas vencidas, sino a la totalidad de las debidas por el vencimiento anticipado.

c) La fijación de mecanismos de liquidación y fijación de los intereses variables –tanto ordinarios como moratorios– realizados unilateralmente por el prestamista vinculados a la posibilidad de ejecución hipotecaria [y que] no permiten al deudor ejecutado que articule su

---

<sup>613</sup> Asunto C-415/11.

oposición a la cuantificación de la deuda en el propio procedimiento ejecutivo, remitiéndole a un procedimiento declarativo en el que cuando haya obtenido pronunciamiento definitivo la ejecución habrá concluido o, cuando menos, el deudor habrá perdido el bien hipotecado o dado en garantía, cuestión de especial trascendencia cuando el préstamo se solicita para adquirir una vivienda y la ejecución determina el desalojo del inmueble.»

El Tribunal resuelve de la siguiente forma: “1) *La Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que, al mismo tiempo que no prevé, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final.* 2) *El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que: - el concepto de «desequilibrio importante» en detrimento del consumidor debe apreciarse mediante un análisis de las normas nacionales aplicables a falta de acuerdo entre las partes, para determinar si –y, en su caso, en qué medida– el contrato deja al consumidor en una situación jurídica menos favorable que la prevista por el Derecho nacional vigente. Asimismo, resulta pertinente a estos efectos llevar a cabo un examen de la situación jurídica en la que se encuentra dicho consumidor en función de los medios de que dispone con arreglo a la normativa nacional para que cese el uso de cláusulas abusivas; - para determinar si se causa el desequilibrio «pese a las exigencias de la buena fe», debe comprobarse si el profesional, tratando de manera leal y equitativa con el consumidor, podía estimar razonablemente que éste aceptaría la cláusula en cuestión en el marco de una negociación individual. -el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 93/13*

*debe interpretarse en el sentido de que el anexo al que remite esa disposición sólo contiene una lista indicativa y no exhaustiva de cláusulas que pueden ser declaradas abusivas.”*

6.º- En la **STJUE (Sala Primera) de 14 de junio de 2012**,<sup>614</sup> que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Audiencia Provincial de Barcelona, en el procedimiento entre Banco Español de Crédito, S.A., y Joaquín Calderón Camino, el Tribunal declara que la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que no permite que el juez que conoce de una demanda en un proceso monitorio, aun cuando disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios al efecto, examine de oficio *–in limine litis* ni en ninguna fase del procedimiento– el carácter abusivo de una cláusula sobre intereses de demora contenida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, cuando este último no haya formulado oposición. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como el artículo 83 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que atribuye al juez nacional, cuando éste declara la nulidad de una cláusula abusiva contenida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, la facultad de integrar dicho contrato modificando el contenido de la cláusula abusiva.

7º.- La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de octubre de 2009** (petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia no 4 de Bilbao) — Asturcom Telecomunicaciones,

---

<sup>614</sup> Asunto C 618/10.



S.L./Cristina Rodríguez Nogueira, (Asunto C-40/08)<sup>615</sup> falla : “La Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda de ejecución forzosa de un laudo arbitral que ha adquirido fuerza de cosa juzgada, dictado sin comparecencia del consumidor, está obligado, tan pronto como disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para ello, a apreciar de oficio el carácter abusivo de la cláusula arbitral contenida en el contrato celebrado entre un profesional y dicho consumidor, en la medida en que, con arreglo a las normas procesales nacionales, pueda efectuar dicha apreciación en el marco de procedimientos similares de carácter interno. Si éste es el caso, incumbe a dicho órgano jurisdiccional extraer todas las consecuencias que, según el Derecho nacional, se derivan de ello para cerciorarse de que dicho consumidor no está vinculado por la citada cláusula.”

8º.- No podemos dejar de citar, por la importancia que tendrá para el consumidor comunitario de servicios financieros, la **cuestión prejudicial planteada por la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Cantabria, mediante Auto de fecha 17 de julio de 2015**, en la que se plantea al TJUE si la limitación de efectos retroactivos de la nulidad de la cláusula suelo es compatible con el Derecho de la UE (a la luz de la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores)

La Audiencia Provincial de Cantabria para de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, que limita los efectos retroactivos de la nulidad de la cláusula, lo cual plantea a la Sala una serie de dudas que le llevan a formular varias cuestiones prejudiciales al TJUE. Así, la Audiencia se pregunta si resulta compatible con los arts. 6 y 7 de la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril de 1993 , sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores, el criterio según el cual la nulidad de la cláusula no supone la eliminación de todos los efectos de la misma,

---

<sup>615</sup>DO C 92, de 12.4.2008.

como si nunca se hubiera tenido por puesta, con la consiguiente restitución de las prestaciones. En particular, si es posible limitar los efectos de la nulidad a una fecha posterior a la celebración del contrato, lo que en el caso de autos se traduce en si es posible que declarada la nulidad de una cláusula suelo inserta en un contrato celebrado con consumidores, por su carácter abusivo por falta de transparencia, la condena a la devolución de los intereses indebidamente cobrados por el prestamista, entidad financiera, puede limitarse a los percibidos a partir de una determinada fecha, y no a los indebidamente percibidos desde la celebración del contrato.

También pregunta la Audiencia al TJUE si es compatible con los arts. 6 y 7 de la Directiva 93/13 y la jurisprudencia comunitaria que los interpreta relativa a la prohibición de integrar las cláusulas abusivas, el mantenimiento de los efectos desplegados por la cláusula declarada nula por abusiva por falta de transparencia, desde la celebración del contrato hasta el momento en que se fijen los efectos de dicha nulidad.

La Cuestión prejudicial se ha planteado en el mes de julio de 2015, por lo que habrá que esperar al fallo del TJUE para saber cómo han de interpretar los tribunales españoles el fallo del Tribunal Supremo.

### **6.3. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE COMPETENCIA JUDICIAL**

Como ya hemos apuntado anteriormente, varias son las dificultades que encuentra el consumidor a la hora de plantear una reclamación por un perjuicio o un daño derivado de un acto de consumo, especialmente cuando la relación es transfronteriza. Uno de los principales obstáculos para el consumidor puede venir dado por el foro donde deba presentar su demanda, puesto que dependiendo de si puede presentar su demanda ante la jurisdicción del Estado donde resida, o si la debe presentar en el Estado donde esté establecido el empresario, podrá o no ser rentable, económicamente, seguir adelante con la defensa judicial de su derecho. Aunque ya hemos reseñado anteriormente la normativa que regula la

atribución de la competencia en las reclamaciones transfronterizas (y la desarrollaremos posteriormente en otro capítulo), la norma comunitaria y la diferente casuística han dado lugar a diferentes dudas interpretativas por los Tribunales nacionales, que han sido resueltas por vía de petición de cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y de la que son exponente las sentencias que, a título de ejemplo, resumimos a continuación.

1º.- **La STJUE (Sala Cuarta) de 28 de enero de 2015**<sup>616</sup> dictada en el asunto C-375/13, resuelve una petición prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Handelsgericht Wien (Austria), en el procedimiento entre Harald Kolassa y Barclays Bank plc, que tiene por objeto la interpretación de los artículos 5, puntos 1, letra a), y 3, y 15, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 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 mercantil<sup>617</sup>.

La petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Kolassa, con domicilio en Viena (Austria), y Barclays Bank plc, con domicilio en Londres (Reino Unido), en relación con un recurso de indemnización por daños y perjuicios derivados de la responsabilidad contractual, precontractual y delictual de dicho banco debido a la pérdida de valor de una inversión financiera realizada por el Sr. Kolassa mediante un instrumento financiero emitido por el mencionado banco.

El Tribunal falla en el sentido de considerar que el citado art. 15.1 del Reglamento (CE) nº 44/2011, debe interpretarse considerando que cuando el consumidor haya adquirido un título de deuda al portador a un tercero profesional, sin que se haya celebrado un contrato entre dicho consumidor y el emisor de dicho título o puede invocar la competencia establecida en esa disposición para interponer una acción frente a la entidad emisora del mencionado título de deuda basada en las condiciones del empréstito, en el

---

<sup>616</sup> TJCE\2015\38

<sup>617</sup> DO L 12, pp. 1

incumplimiento de las obligaciones de información y de control y en la responsabilidad del folleto.

Por consiguiente, el Tribunal hace una interpretación restrictiva del citado artículo 15.1, y mantiene que debe considerarse que el requisito de celebración de un contrato con el propio profesional demandado no se presta a una interpretación en el sentido de que dicho requisito se cumple igualmente cuando concurre una cadena de contratos en virtud de la cual determinados derechos y obligaciones del profesional de que se trate se transmiten al consumidor.

Sin embargo, en el mismo fallo, se considera que el artículo 5, 3 del citado Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una acción que tiene por objeto que se declare la responsabilidad del emisor de un certificado por el folleto relativo a éste y por el incumplimiento de otras obligaciones jurídicas de información que incumben a dicho emisor, siempre que esta responsabilidad no esté incluida en la materia contractual, en el sentido del artículo 5, punto 1, de dicho Reglamento. En virtud del punto 3 del mismo artículo, los tribunales del domicilio del demandante sí serían competentes, en razón de la materialización del daño, para conocer de tal acción, en particular, cuando el daño alegado se materializa directamente en una cuenta bancaria que el demandante tiene en un banco establecido en el territorio de estos tribunales.

2º.- Consideramos importante destacar **la STJUE (Sala Tercera) de 17 de octubre de 2013** recaída en el asunto C-218/12<sup>618</sup>, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landgericht Saarbrücken (Alemania), en el procedimiento entre Lokman Emrek y Vlado Sabranovic, y que versa sobre la interpretación del artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones

---

<sup>618</sup> ECLI identifier: ECLI:EU:C:2013:666.

judiciales en materia civil y mercantil<sup>619</sup>, en un acto de consumo consistente en materia de garantía tras la celebración de un contrato de compraventa de un vehículo de ocasión.

En la sentencia se falla en el sentido de que no es necesario para que se aplique el foro especial de protección de los consumidores previsto en el artículo 15.1.c, citado, que exista una relación causal entre el medio utilizado para dirigir la actividad comercial o profesional al Estado miembro del domicilio del consumidor, a saber, una página web, y la celebración del contrato con dicho consumidor. No obstante, la existencia de tal relación causal constituye un indicio de vinculación del contrato a tal actividad.<sup>620</sup> El TJUE con esta interpretación viene a considerar al consumidor como sujeto pasivo, aun en el caso de que tome una conducta pasiva, como sería el caso de desplazarse hasta el Estado donde está establecido el empresario, siempre que éste haya dirigido, previamente, su actividad comercial o profesional al Estado del consumidor.

---

<sup>619</sup> DO 2001, L 12, pp. 1.

<sup>620</sup> Consideramos importante exponer los siguientes fundamentos del fallo, porque arrojan más luz sobre el criterio interpretativo seguido por el TJUE. “20 *Por consiguiente, debe examinarse únicamente la primera cuestión, mediante la que el citado órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 44/2001 debe interpretarse en el sentido de que exige que exista una relación causal entre el medio utilizado para dirigir la actividad comercial o profesional al Estado miembro del domicilio del consumidor, a saber, una página web, y la celebración del contrato con ese consumidor.* 21 *A este respecto, es necesario observar, en primer lugar, que, en virtud del artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 44/2001, la aplicación de esta disposición no está supeditada expresamente a la existencia de tal relación causal.* 22 *En efecto, del tenor de la referida disposición se desprende que ésta se aplica cuando se cumplen dos requisitos específicos. Es necesario, por un lado, que el comerciante ejerza sus actividades comerciales o profesionales en el Estado miembro del domicilio del consumidor o que, por cualquier medio, dirija tales actividades a dicho Estado miembro o a varios Estados miembros, incluido este último, y, por otro, que el contrato controvertido esté comprendido en el marco de dichas actividades.* 23 *Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el requisito esencial al que está supeditada la aplicación del artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 44/2001 es el relacionado con la actividad comercial o profesional dirigida al Estado del domicilio del consumidor (sentencia Mühlleitner, antes citada, apartado 44) y, en el caso de autos, el tribunal remitente considera que se cumple este requisito.”*

3º.- La **Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 5 de diciembre de 2013**,<sup>621</sup> y que resuelve una decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Audiencia Provincial de Salamanca, en un procedimiento seguido entre Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León y Anuntis Segundamano España, S.L, resuelve las dudas interpretativas planteadas en relación con la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, y los principios de efectividad y de equivalencia, diciendo que debe interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el procedimiento principal, según la cual, en materia de acciones de cesación ejercitadas por las asociaciones de protección de los consumidores, por una parte, tal acción debe interponerse ante los tribunales del lugar donde el demandado tiene su establecimiento o su domicilio y, por otra parte, no cabe recurso de apelación contra la resolución por la que un órgano jurisdiccional de primera instancia declara su falta de competencia territorial.

4º.- Resulta también interesante la sentencia que referenciaremos a continuación, por resolver las dudas interpretativas en asuntos tan extendidos, y que tanta inseguridad jurídica producen en el consumidor, como son los de la promesa de premio, en las ventas a distancias, donde el elemento transnacional complica, aún más, las reclamaciones del consumidor. La sentencia a que nos referimos es la **STJUE (Sala Primera) del Caso Ilsinger, de 14 de mayo de 2009**<sup>622</sup>, dictada el asunto C-180/06, y que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Wien (Austria), en el procedimiento seguido entre Renate Ilsinger y Martin Dreschers, síndico de la quiebra de Schlank & Schick GmbH, y que tiene por objeto la interpretación del artículo 15, apartado 1, letra c) del 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 mercantil.<sup>623</sup>

---

<sup>621</sup> Dictada en el asunto C-413/12.

<sup>622</sup> TJCE\2009\141

<sup>623</sup> DO 2001, L 12, pg. 1

El litigio nacional enfrentaba a la Sra. Ilsinger, nacional austriaca domiciliada en Austria, y la empresa de venta por correspondencia Schlank & Schick GmbH (en lo sucesivo, «Schlank & Schick») con domicilio en Aquisgrán (Alemania), declarada en quiebra, que tiene por objeto que se condene a dicha empresa a entregar un premio a la Sra. Ilsinger.<sup>624</sup>

El Tribunal resolvió declarando que cuando un consumidor solicita que se condene, en virtud de la legislación de un Estado contratante en el que tiene su domicilio y ante el tribunal del lugar en que éste se halla, a una empresa de venta por correspondencia, con sede en otro Estado contratante, al pago de un premio aparentemente obtenido por él, y cuando dicha sociedad, con la intención de incitar al consumidor contratar, dirigió a este último un envío nominal que le podía hacer pensar que se le atribuiría un premio, en cuanto remitiera el «certificado de reclamación del pago» incluido en dicho envío, sin que, por otra parte, la atribución de dicho

---

<sup>624</sup> Resumiendo la cuestión litigiosa diremos que la Sra. Ilsinger recibió, a su nombre y en su domicilio particular, un sobre cerrado remitido por Schlank & Schick. El sobre, en el que figuraban las expresiones «¡Documentos importantes!», «Por favor, abrir inmediatamente» y «Personal», contenía una comunicación dirigida personalmente a la Sra. Ilsinger y que podía hacer pensar a esta última que había ganado un premio de 20.000 euros. Al día siguiente, con el fin de obtener el pago del premio prometido, la Sra. Ilsinger retiró de un sobre adjunto al envío recibido un cupón que contenía un número identificativo, lo pegó al «certificado de reclamación del premio», tal como se le invitaba a hacer en la comunicación, y lo remitió a Schlank & Schick. La Sra. Ilsinger afirma haber enviado, al mismo tiempo, un pedido de prueba. Schlank & Schick, por su parte, lo niega y asegura no haber recibido ningún pedido de la interesada. Consta, en cambio, que la atribución del premio presuntamente ganado por ésta no estaba supeditada a ningún pedido de ese tipo. Al no haber obtenido de Schlank & Schick el premio solicitado, la Sra. Ilsinger, con fecha de 23 de diciembre de 2002, presentó ante el Landesgericht St. Pölten, lugar en el que se encuentra su domicilio, una demanda contra dicha sociedad con arreglo al artículo 5j de la Ley austriaca de protección de los consumidores, en relación con lo establecido en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento 44/2001. Schlank & Schick propuso una excepción de incompetencia del tribunal austriaco, alegando en sustancia que los artículos 15 y 16 del citado Reglamento no son aplicables a un litigio ante dicho órgano jurisdiccional, ya que las disposiciones invocadas presuponen la existencia de un contrato oneroso, lo cual, a juicio de la citada sociedad, no se da en el caso de autos. Además, la participación en el sorteo promocional no estaba supeditada a un pedido de mercancías, ni siquiera a un pedido de prueba sin compromiso y con derecho a devolución.

premio se supeditara a un pedido de productos ofrecidos a la venta por la citada sociedad o a un pedido de prueba, las reglas de competencia previstas en el Reglamento (CE) núm. 44/2001, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, deben interpretarse en el sentido de entender que la acción judicial ejercitada por el consumidor sí estaría comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento si el vendedor se obligó jurídicamente a entregar el premio al consumidor. Sin embargo, cuando este requisito no se cumple, dicha acción sólo está comprendida en el ámbito de aplicación de la citada disposición del Reglamento núm. 44/2001 si el consumidor ha hecho efectivamente un pedido al vendedor profesional.

5°.- **La STJUE de 25 de febrero de 2010**, dictada en el asunto C-318/08 responde a una cuestión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 TCE, por el Bundesgerichtshof (Alemania), y realiza un análisis de la aplicación del artículo 5.1 del Reglamento 44/2001 y en concreto de la delimitación de los contratos de suministro y de compraventa. Para realizar esta definición el Tribunal se remite a normativa comunitaria e internacional que ayuda a perfilar estos conceptos. Se pretende aclarar cuál debe considerarse lugar en que se han entregado o debían entregarse las mercancías en el caso de ventas por correspondencia: bien en el lugar de la entrega material al comprador, o bien en el lugar en el que las mercancías se entregan al primer transportista para su transmisión al comprador.<sup>625</sup>

Señala el Tribunal que rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes para determinar el lugar de entrega de las mercancías de modo

---

<sup>625</sup> Señala el Abogado General que ha de atenderse al hecho de que el concepto de «venta por correspondencia» procede del Derecho nacional y que puede tener un contenido diferente en los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados miembros. Por ello, considera el Abogado General MAZAK, que no sería apropiado que el Tribunal de Justicia interpretara la expresión «el lugar del Estado miembro en el que, según el contrato, hubieren sido o debieren ser entregadas las mercaderías» concretamente en relación con las ventas a distancia, sino que únicamente debería limitarse a emitir la interpretación de dichos términos refiriéndose al contrato de compraventa en general.



que el lugar de entrega de las mercancías, pero si nada se establece al respecto, debe considerarse que la regla contenida en el artículo 5.1 del Reglamento está basada en un objetivo de proximidad que tiene su razón de ser en la existencia de un vínculo de conexión entre el contrato y el Tribunal que debe conocer de los problemas que suscita.

Por ello la regla de competencia especial en materia contractual que consagra el lugar de entrega como criterio de vinculación autónomo, debe aplicarse a todas las demandas basadas en el mismo contrato de compraventa de mercancías y no sólo a las basadas en la propia obligación de entrega, buscando en todo caso «paliar los inconvenientes del recurso a las reglas del Derecho internacional privado del Estado cuyo tribunal conozca del asunto» o al derecho material que sería aplicable en virtud de tal derecho, estableciendo un criterio de determinación puramente factual.

En cuanto a cómo determinar el lugar de cumplimiento en el que hubieren sido o debieren ser entregadas las mercancías, puede discutirse si se considera lugar de entrega el de la entrega material de la mercancía al comprador, o el de la entrega de la mercancía al primer transportista para su transmisión al comprador. Determina el Tribunal a este respecto que el lugar en el que las mercaderías hubieren sido o debieren ser entregadas materialmente al comprador en su destino final es el que corresponde mejor a la génesis, los objetivos y el sistema del Reglamento, en tanto que «lugar de entrega» en el sentido del artículo 5, número 1, letra b), primer guion, del mismo, toda vez que se adecúa más al objetivo de proximidad, en la medida en que este criterio garantiza la existencia de un estrecho vínculo de conexión entre el contrato y el tribunal que debe conocer del mismo.

Y por ello, concluye el Tribunal: “El artículo 5, número 1, letra b), del Reglamento n 44/2001 debe interpretarse en el sentido de que, en caso de venta por correspondencia, el lugar en el que, según el contrato, hubieren sido o debieren ser entregadas las mercaderías habrá de determinarse basándose en lo que disponga el propio contrato. Si resulta imposible determinar sobre esta base el lugar de entrega, sin remitirse al Derecho sustantivo aplicable al contrato, dicho lugar será el de la entrega material de

las mercancías, en virtud de la cual el comprador adquirió o hubiera debido adquirir la facultad de disponer efectivamente de dichas mercancías en el destino final de la operación de compra”.

#### **6.4. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE DERECHO DE DESISTIMIENTO**

Aunque es muy variada y prolija la jurisprudencia al respecto, hemos considerado interesante destacar estas tres sentencias que resuelven sobre la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, la extensión o limitación del derecho de desistimiento, y las consecuencias del ejercicio del mismo fuera de plazo por parte del consumidor.

1º.- Sobre la posibilidad o no de personarse las asociaciones de defensa de los consumidores en este tipo de procesos, se pronunció la **STJUE (Sala Tercera) Caso Pohotovost de 27 de febrero de 2014**,<sup>626</sup> dictada en el asunto C-470/12,<sup>627</sup> seguido entre Pohotovost s. r. o. contra Miroslav Vašuta, que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Okresný súd Svidník (Eslovaquia), sobre la interpretación de los artículos 6 a 8 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores,<sup>628</sup> en relación con los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>629</sup> La sentencia falla que los artículos 6, apartado 1, 7, apartado 1, y 8, de la Directiva 93/13/CEE, en relación con los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual no se admite la intervención de una asociación para la

---

<sup>626</sup> TJCE 2014\78.

<sup>627</sup> Publicada en el DOUE C 112, de 14 de abril de 2014, pp. 9.

<sup>628</sup> DO L 95, pp. 29

<sup>629</sup> LCEur 2000, 3480.

defensa de los consumidores en apoyo de un consumidor en un procedimiento de ejecución de un laudo arbitral firme tramitado en contra de este último.

2°.- Resulta destacable la **Sentencia TJUE «easyCar» de 10 de marzo de 2005**, dictada resolviendo una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal británico (*High Court of Justice*), en el asunto seguido entre la sociedad inglesa «*easyCar Ltd.*» y la OFT (*Office of Fair Trading*), al haberse solicitado al Tribunal británico que se pronunciara sobre la falta de conformidad de los contratos de alquiler de vehículos de «*easyCar*» con las normas inglesas de incorporación de la Directiva 97/7/CE22.

En la sentencia se concluye que el derecho de desistimiento no se reconoce de forma absoluta, sino que se prevén excepciones al mismo, algunas de ellas referidas a cuatro sectores de actividad económica «próximos entre sí, entre los que se encuentra el de los servicios de transporte», en términos textuales de la resolución.

La Sentencia aduce que ante la inexistencia de interpretación posible extraída del *iter* de tramitación o de la sistemática de la propia normativa, ha de acudir a la jurisprudencia comunitaria reiterada que defiende la determinación del significado y alcance de los términos de conformidad con «el sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, o teniendo en cuenta el contexto en el cual se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte»; además, se precisa que cuando dichos términos figuran, como en el asunto principal, en una disposición que constituye una excepción a un principio o, más en concreto, a normas comunitarias encaminadas a proteger a los consumidores, deben, además, interpretarse estrictamente.

Sentado lo anterior, se concluye que la expresión «*servicio de transporte*» debe entenderse como una categoría de servicios, un sector en suma, esto es, quedan excluidos de la atribución o reconocimiento del derecho de desistimiento los «servicios en el sector de transportes» en general. Esa conclusión se apoya en que el legislador comunitario no empleó

el término «contratos de transporte», que en los ordenamientos nacionales suele ceñirse al transporte de pasajeros y mercancías, sino que se empleó de forma deliberada una expresión amplia, que puede englobar todo el conjunto de contratos que regulan los servicios en materia de transportes, de manera que no sólo cubra los transportes de personas o mercancías, sino también los contratos relativos a servicios en materia de transportes, incluidos los que impliquen una actividad que no suponga, en sí misma, el transporte del cliente o de sus bienes, sino que pretenda permitir a éste que lleve a cabo el transporte citado.

Como señala ARROYO APARICIO<sup>630</sup> analizando los razonamientos del Tribunal ha de matizarse, en todo caso, que no se trata tanto de la consideración predominante de los intereses de los proveedores por la Sentencia, como de la consideración de esos intereses en contraposición con los de los consumidores en la base de la exclusión prevista ya por la Directiva. Es decir, el derecho de desistimiento se reconoce siempre que el empresario pueda «reintroducir» lo que ofreció en el mercado.<sup>631</sup>

3º.- La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de septiembre de 2009** (petición de decisión prejudicial planteada por el Amtsgericht Lahr — Alemania) — Pia Messner/Firma Stefan Krüger (Asunto C-489/07)<sup>632</sup>, que tiene por objeto resolver la petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 6, apartados 1 y 2, de la

---

<sup>630</sup> ARROYO APARICIO, A., “Los consumidores ante los contratos a distancia. Estudio del ordenamiento español a la luz de la jurisprudencia del TJUE: Asuntos easyCar y Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 6, 2010, pp. 41 a 96.

<sup>631</sup> “Pero no para los casos en los que, por ejemplo, se compra una entrada para asistir a un espectáculo, se llama a un «tele-taxi», se solicita una pizza por teléfono, en los que además el período que media entre la celebración del contrato y la prestación es muy corto. Recuérdese que con el derecho de desistimiento se persigue situar a las partes en la situación económica que ocuparían si el contrato no se hubiera celebrado. De ahí que el derecho no se reconozca para aquellos casos en los que los bienes puedan perder su valor de cambio o pasen definitivamente al patrimonio del consumidor, considerando además que en el caso de servicios, éstos no pueden ser «devueltos», una vez ejecutados completamente.”

<sup>632</sup> DO C 22, de 26.1.2008.

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 distancia<sup>633</sup>, falla: “Las disposiciones del artículo 6, apartados 1, segunda frase, y 2, de 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 distancia, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que una normativa nacional establezca con carácter general la posibilidad de que el vendedor reclame al consumidor una indemnización por el uso de un bien adquirido en virtud de un contrato a distancia en el caso de que éste haya ejercido su derecho de rescisión dentro de plazo.”

No obstante, estas disposiciones no se oponen a que se imponga al consumidor el pago de una indemnización por el uso del bien en el supuesto de que dicho consumidor haga uso de dicho bien de un modo incompatible con los principios de Derecho civil, como la buena fe o el enriquecimiento sin causa, siempre que no se menoscabe la finalidad de dicha Directiva y, en particular, la eficacia y la efectividad del derecho de rescisión, extremo que debe determinar el juez nacional.

## **6.5. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE ACCIONES DE CESACIÓN**

En la numerosísima jurisprudencia sobre acciones de cesación, vamos a distinguir dos sentencias, una recaída en un procedimiento de petición de decisión prejudicial, y otra, que afecta a España, en un procedimiento de infracción de derecho comunitario.

1º.- La **STJUE (Sala Primera), caso Invitel, de 26 de abril de 2012**,<sup>634</sup> recaída en el asunto C-472/10, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE<sup>635</sup> (RCL

---

<sup>633</sup> DO L 144, pp. 19

<sup>634</sup> TJCE\2012\98

<sup>635</sup> RCL 2009, 2300.

2009, 2300), en el procedimiento seguido entre Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság e Invitel Távközlési Zrt , y resuelve sobre la interpretación de los artículos 3, apartados 1 y 3, y 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993,<sup>636</sup> sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.<sup>637</sup>

Hemos de destacar que dicha petición se presentó en el marco de una acción de interés público ejercitada por la Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (Oficina nacional de defensa del consumidor) contra Invitel Távközlési Zrt, en relación con el uso por Invitel de cláusulas supuestamente abusivas en contratos celebrados con consumidores.

El Tribunal resolvió que corresponde al órgano jurisdiccional remitente que conoce del procedimiento de cesación, incoado por motivos de interés público, en nombre de los consumidores, por una entidad designada por el Derecho nacional, apreciar, habida cuenta del artículo 3, apartados 1 y 3, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, el carácter abusivo de una cláusula que forma parte de las condiciones generales de los contratos celebrados con consumidores por la cual un profesional prevea una modificación unilateral de los gastos relacionados con el servicio que deba prestarse, sin describir explícitamente el modo de fijación de dichos gastos ni especificar motivos válidos para tal modificación. En el marco de esa apreciación, dicho órgano jurisdiccional deberá comprobar en particular, a la luz de todas las cláusulas de las condiciones generales de los contratos celebrados con consumidores de que forme parte la cláusula controvertida, y de la normativa nacional que establezca derechos y obligaciones que podrían sumarse a los previstos por las condiciones generales de que se trate, si se especifican de manera clara y comprensible los motivos o el modo de variación de los gastos relacionados con el servicio que deba prestarse y, en su caso, si a los consumidores se les confiere el derecho a rescindir la relación contractual.

---

<sup>636</sup> LCEur 1993, 1071.

<sup>637</sup> DO L 95, pp. 29.

Y en cuanto a la forma de interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13, en relación con el artículo 7, apartados 1 y 2, se señala en la sentencia que no se opone a que la declaración de nulidad de una cláusula abusiva que forma parte de las condiciones generales de los contratos celebrados con consumidores en el marco de una acción de cesación, contemplada en el artículo 7 de dicha Directiva, ejercitada contra un profesional por motivos de interés público y en nombre de los consumidores, por una entidad designada por el Derecho nacional, surta efectos, de conformidad con dicho Derecho, para cualquier consumidor que haya celebrado con el profesional de que se trate un contrato al cual le sean de aplicación las mismas condiciones generales, incluso para los consumidores que no hayan sido parte en el procedimiento de cesación.

Finamente, resulta interesante el último apartado de su fallo, cuando se pronuncia sobre los efectos que esta sentencia producirá en otros procedimientos. Y así se señala que cuando haya sido declarada abusiva una cláusula de las condiciones generales de la contratación, los órganos jurisdiccionales nacionales deberán aplicar de oficio, también en el futuro, todas las consecuencias previstas por el Derecho nacional, para que los consumidores que hayan celebrado con el profesional de que se trate un contrato al cual le sean de aplicación las mismas condiciones generales no resulten vinculados por dicha cláusula.

2º.- En la **STJCE (Sala Primera) de 9 de septiembre de 2004, dictada en el asunto C-70/2003,**<sup>638</sup> que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, presentado en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas, contra el Reino de España, y en el que se solicita por la parte demandante que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado CE y de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993,<sup>639</sup> sobre las

---

<sup>638</sup> EDJ 2004/92184

<sup>639</sup> DO L 95, pp. 29

cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de dicha Directiva, el TJCE falló estimando la demanda y declarando el incumplimiento de España por considerar que España habría introducido en este ámbito una restricción incompatible con el nivel de protección fijado en la Directiva 93/13/CEE.

El incumplimiento que el Tribunal de Justicia considera que se ha producido en relación con el artículo 5 de la Directiva 93/13/CEE, obedece a que cuando dicho precepto establece la regla de interpretación más favorable a los consumidores de las cláusulas de los contratos celebrados por éstos, exceptúa las denominadas acciones de cesación del artículo 7.2 de la directiva. Sin embargo, cuando el artículo 10.2 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y el artículo 6 de la Ley sobre Condiciones Generales de Contratación incorporaron dicho principio a nuestro ordenamiento jurídico no incluyeron restricción alguna en relación con las acciones colectivas de cesación.

Por esta razón, el Tribunal de Justicia ha considerado que no se ha tenido en cuenta la precisión recogida en la tercera frase del artículo 5 de la Directiva, cuando señala que la norma de interpretación favorable al consumidor no será aplicable en el marco de los procedimientos correspondientes a las acciones de cesación que establece el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 93/13/CEE.

La distinción que establece el artículo 5 de la directiva, en lo que atañe a la regla de interpretación aplicable, entre las acciones que implican a un consumidor individual y las acciones de cesación, que implican a las personas u organizaciones representativas del interés colectivo, se explica por la distinta finalidad de ambos tipos de acciones. En el primer caso, los tribunales u órganos competentes han de efectuar una apreciación en concreto del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato ya celebrado, mientras que, en el segundo caso, les incumbe efectuar una apreciación en abstracto del carácter abusivo de una cláusula cuya posible inclusión se prevé en contratos que todavía no se han celebrado. En el



primer supuesto, una interpretación favorable al consumidor individualmente afectado beneficia inmediatamente a éste. En el segundo supuesto, en cambio, para obtener con carácter preventivo el resultado más favorable para el conjunto de los consumidores, no procede, en caso de duda, interpretar la cláusula en el sentido de que produce efectos favorables para ellos. De este modo, una interpretación objetiva permite prohibir con mayor frecuencia la utilización de una cláusula oscura o ambigua, lo que tiene como consecuencia una protección más amplia de los consumidores.

A la vista de esta argumentación, resultaba necesaria la modificación del derecho interno español, y, a través de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios,<sup>640</sup> se introdujeron modificaciones en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>641</sup> y en la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de Contratación<sup>642</sup> para dar cumplimiento a la Sentencia de 9 de septiembre de 2004, y adaptar el derecho interno a la Directiva 93/13/CE.

## **6.6. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE DERECHO DE INFORMACIÓN**

Como señala GONZÁLEZ VAQUÉ<sup>643</sup> las mejores armas para defender y proteger al consumidor son la información y la educación. Ambos derechos aparecen reconocidos como derechos fundamentales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y aparecen como objetivos principales en los distintos programas diseñados por las instituciones comunitarias para dirigir las políticas comunitarias sobre protección de los consumidores, que han inspirando, a la postre, la

---

<sup>640</sup> BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006, páginas 46601 a 46611,

<sup>641</sup> BOE núm. 176, de 24 de julio de 1984, páginas 21686 a 21691.

<sup>642</sup> BOE núm. 89 de 14 de Abril de 1998.

<sup>643</sup> GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del consumo: ¿una disciplina jurídica?”, Estudios sobre consumo, n. 22, 1991, pp. 12 y ss.

normativa plasmada en Directivas y Reglamentos. No obstante, existen numerosas dudas interpretativas que han dado lugar a una extensa jurisprudencia sobre el alcance del derecho de información, y a continuación reseñaremos un par de sentencias que hemos considerado destacables en esta materia.

1º.- En la **STJUE (Sala Cuarta) de 18 de diciembre de 2014**,<sup>644</sup> dictada en el asunto C-449/13, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE<sup>645</sup>, por el tribunal d'instance d'Orléans (Francia), en el procedimiento entre CA Consumer Finance SA y Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, y Florian Bonato, y que versa sobre la interpretación de los artículos 5 y 8 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008<sup>646</sup>, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE<sup>647</sup> del Consejo<sup>648</sup>, el Tribunal falla que las disposiciones de la Directiva 2008/48/CE deben interpretarse en el sentido de que:

— se oponen a una normativa nacional según la cual la carga de la prueba del incumplimiento de las obligaciones prescritas en los artículos 5 y 8 de la Directiva 2008/48 (LCEur 2008, 799) corresponde al consumidor, por una parte, y

— se oponen a que, en razón de una cláusula tipo, el juez deba considerar que el consumidor ha reconocido el pleno y debido cumplimiento de las obligaciones precontractuales que incumben al prestamista, de modo que esa cláusula origine así una inversión de la carga de la prueba del cumplimiento de esas obligaciones que pueda perjudicar la efectividad de los derechos

---

<sup>644</sup> TJCE\2014\401

<sup>645</sup> RCL 2009, 2300

<sup>646</sup> LCEur 2008, 799

<sup>647</sup> LCEur 1987, 471

<sup>648</sup> DO L 133, pp. 66, y corrección de errores en DO 2009, L 207, pp. 14, DO 2010, L 199, pp. 40, y DO 2011, L 234, pp. 46

reconocidos por la Directiva 2008/48, por otra parte.

Según se señala en el fallo de la citada sentencia, debe entenderse que el artículo 8, apartado 1, de la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la evaluación de la solvencia del consumidor se realice a partir exclusivamente de la información presentada por éste, siempre que esa información sea suficiente y que las simples declaraciones del consumidor se acompañen de documentos acreditativos, por una parte, y de que no exige al prestamista comprobar sistemáticamente la información facilitada por el consumidor, por otra parte.

También resuelve sobre la interpretación del artículo 5, apartado 6 de la Directiva 2008/48 diciendo que debe interpretarse en el sentido de que, si bien no se opone a que el prestamista facilite explicaciones adecuadas al consumidor antes de haber evaluado la situación económica y las necesidades de éste, se puede poner de manifiesto que la evaluación de la solvencia del consumidor hace necesaria una adaptación de las explicaciones adecuadas facilitadas, que deben comunicarse en tiempo oportuno al consumidor, antes de la firma del contrato de crédito, sin que no obstante deban formalizarse en un documento específico.

2º.- También destacamos la **STJUE (Sala Cuarta) de 10 de abril de 2014**<sup>649</sup> recaída en el asunto C-609/12, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesgerichtshof (Alemania), mediante resolución de 5 de diciembre de 2012, en el procedimiento entre Ehrmann AG y Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, y que resuelve sobre la interpretación del artículos 10, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006<sup>650</sup>, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos<sup>651</sup>, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 116/2010 de la

---

<sup>649</sup> TJCE\2014\151.

<sup>650</sup> LCEur 2006, 3649.

<sup>651</sup> DO L 404, pp. 9, y corrección de errores DO 2007, L 12, pp. 3.

Comisión, de 9 de febrero de 2010.<sup>652</sup> El Tribunal resuelve que dicho Reglamento debe interpretarse en el sentido de que la obligaciones de información previstas en el artículo 10, apartado 2, de dicho Reglamento ya estaban en vigor durante el año 2010 por lo que respecta a las declaraciones de propiedades saludables que no estaban prohibidas en virtud del artículo 10, apartado 1, del antedicho Reglamento, en relación con el artículo 28, apartados 5 y 6, del mismo Reglamento.

## **6.7. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES O ENGAÑOSAS**

La Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005,<sup>653</sup> relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, lleva a cabo una armonización completa de la regulación sobre las prácticas comerciales desleales, en relación a las prácticas comerciales realizadas por las empresas en sus relaciones con los consumidores que perjudiquen los intereses económicos de éstos directamente (no se extiende a las prácticas realizadas entre competidores). La interpretación suprema de lo que deba entenderse por prácticas desleales o engañosas corresponde el TJUE que se ha pronunciado en numerosas ocasiones al respecto, y entre la prolija jurisprudencia destacamos las sentencias que relacionamos a continuación.

1º.- En la **STJUE (Sala Primera) de 16 de abril de 2015**<sup>654</sup>, recaída en el asunto C/388/13<sup>655</sup> que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por la Kúria — Hungría) en el procedimiento seguido entre Fogyasztóvédelmi Hatóság y UPC Magyarország Kft, sobre la interpretación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales

---

<sup>652</sup> DO L 37, pp. 16.

<sup>653</sup> DOUE L 149, de 11 de junio de 2005, pp. 22-39.

<sup>654</sup> Publicada en el DOUE C 198, de 15 de junio de 2015, pp. 3.

<sup>655</sup> 2015/C 198/04

desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) no 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), el TJUE declara que debe interpretarse en el sentido de que la comunicación de una información errónea, como la controvertida en el litigio principal, por parte de un comerciante a un consumidor debe calificarse de «práctica comercial engañosa» en el sentido de dicha Directiva, aun cuando esa comunicación no haya afectado más que a un único consumidor. La Directiva 2005/29 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una práctica comercial cumpla todos los criterios enunciados en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva para ser calificada de práctica engañosa en las relaciones con el consumidor, no será necesario comprobar si tal práctica es también contraria a los requisitos de la diligencia profesional, en el sentido del artículo 5, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, para poder considerarla desleal y, por lo tanto, prohibirla sobre la base del artículo 5, apartado 1, de la misma Directiva.

2º.- El tema de la venta piramidal, que tantos problemas económicos ha causado entre los consumidores de la Unión Europea, es tratado por la **STJUE (Sala Segunda) de 3 de abril de 2014**<sup>656</sup> (caso *4finance*), dictada en el asunto C-515/12, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), en el procedimiento seguido entre «4finance» UAB y Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, y que tiene por objeto la interpretación del anexo I, número 14, de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005<sup>657</sup>, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la

---

<sup>656</sup> TJCE\2014\132

<sup>657</sup> LCEur 2005, 1143

Directiva 84/450/CEE<sup>658</sup> del Consejo, las Directivas 97/7/CE<sup>659</sup>, 98/27/CE<sup>660</sup> y 2002/65/CE<sup>661</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004<sup>662</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»)<sup>663</sup>.

En la sentencia citada se declara que dicho Anexo I debe interpretarse en el sentido de que un plan de venta piramidal sólo constituye una práctica comercial desleal en cualquier circunstancia cuando tal plan exija al consumidor una contraprestación financiera, con independencia de cuál sea su importe, a cambio de la oportunidad de recibir una compensación derivada fundamentalmente de la entrada de otros consumidores en el plan, y no de la venta o el consumo de productos.

3°.- La **STJUE (Sala Tercera) de 11 de julio de 2013**,<sup>664</sup> caso *Belgian electronic*, recaída en el asunto C-657/11, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hof van cassatie (Bélgica), en el procedimiento entre *Belgian Electronic Sorting Technology NV* y *Bert Peelaers, Visys NV*, sobre la interpretación del concepto de «publicidad», en el sentido del artículo 2 de la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984,<sup>665</sup> relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa y publicidad comparativa,<sup>666</sup> en su versión modificada por la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de

---

<sup>658</sup> LCEur 1984, 540

<sup>659</sup> LCEur 1997, 1493

<sup>660</sup> LCEur 1998, 1788

<sup>661</sup> LCEur 2002, 2613

<sup>662</sup> LCEur 2004, 3471

<sup>663</sup> DO L 149, pp. 22

<sup>664</sup> TJCE\2013\198.

<sup>665</sup> LCEur 1984, 540.

<sup>666</sup> DO L 250, pp. 17; EE 15/05, pp. 55.

2005<sup>667</sup>, y del artículo 2 de la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006,<sup>668</sup> sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa,<sup>669</sup> falla en el sentido de determinar que dichos artículos deben interpretarse en el sentido de que el concepto de «publicidad», tal como lo definen dichas disposiciones, abarca, en una situación como la controvertida en el asunto principal, el uso de un nombre de dominio y el de indicadores de hipertexto en los metadatos de un sitio de Internet. En cambio, no engloba este concepto el registro, como tal, de un nombre de dominio.<sup>670</sup>

## **6.8. JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN MATERIA DE COMERCIO ELECTRÓNICO**

Es abundante la jurisprudencia del TJUE sobre comercio electrónico, sobre todo en materia de competencia judicial, y la interpretación del Reglamento (CE) nº 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 mercantil, conocido como Reglamento Bruselas I. Hemos seleccionado y comentado algunas de las que nos han parecido más representativas o destacadas, y que fijan criterios de interpretación por parte del TJUE. No obstante, son criterios que se seguirán aplicando para los asuntos originados con ocasión de asuntos anteriores al 10 de enero de 2015, ya que a partir de esa fecha el Reglamento (CE) nº 44/2001 (Bruselas I), por el Reglamento (UE) número 1215/2012 del

---

<sup>667</sup> DO L 149, pp. 22.

<sup>668</sup> LCEur 2006, 3518.

<sup>669</sup> DO L 376, pp. 21.

<sup>670</sup> En la medida en que la utilización de indicadores de hipertexto que se corresponden con las denominaciones de los productos de un competidor y con el nombre comercial de éste en el código de programación de un sitio de Internet da lugar a que se sugiera al usuario de Internet que introduce alguna de tales denominaciones o dicho nombre como término de búsqueda que ese sitio tiene una relación con su búsqueda, tal utilización debe considerarse una forma de comunicación, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 84/450, y del artículo 2, letra a), de la Directiva 2006/114.

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<sup>671</sup> (Bruselas I bis).

También hemos considerado oportuno destacar otras sentencias que resuelven algunos asuntos interesantes en relación al contenido del derecho de información, los sistemas RAL o el concepto de “servicios de la sociedad de la información”.

1º. Citamos en primer lugar la **STJUE (Sala Primera) de 17 de noviembre de 2011**,<sup>672</sup> dictada en el asunto C-327/10, Lindner, siendo parte Hypotecni banka a.s. y Udo Mike Lindner, tiene por objeto resolver la petición de decisión prejudicial sobre interpretación del artículo 81 TFUE, de los artículos 16, apartado 2, 17, apartado 3, y 24 del Reglamento (CE) nº 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 mercantil y del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

El TJUE resuelve en el sentido de considerar que el Reglamento (CE) 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 mercantil, debe interpretarse en el sentido de que la aplicación de las reglas establecidas en dicho Reglamento presupone que la situación controvertida en el litigio del que conoce un órgano jurisdiccional de un Estado miembro pueda plantear cuestiones relativas a la determinación de la competencia internacional de dicho órgano jurisdiccional. Tal situación se produce en un caso como el del litigio principal, en el que un tribunal de un Estado miembro conoce de una demanda presentada contra un nacional de otro Estado miembro cuyo domicilio desconoce dicho tribunal.

---

<sup>671</sup> DOUE L 351/1, de 20 de diciembre de 2012.

<sup>672</sup> DOUE C 25, de 20 de enero de 2012, pp. 12.



Por lo tanto, de la decisión del TJUE se desprende que en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un consumidor que había firmado un contrato de préstamo inmobiliario de larga duración, el cual establecía la obligación de informar a la otra parte contratante de todo cambio de domicilio, renunciaba a su domicilio antes de la interposición de una acción en su contra por incumplimiento de sus obligaciones contractuales, los tribunales del Estado miembro en el que se encontraba el último domicilio conocido del consumidor eran los competentes, en virtud del artículo 16, apartado 2, de dicho Reglamento, para conocer de esa acción en caso de que no logren determinar, con arreglo al artículo 59 del mismo Reglamento, el domicilio actual del demandado ni dispongan tampoco de indicios probatorios que les permitan llegar a la conclusión de que el demandado está efectivamente domiciliado fuera del territorio de la Unión Europea.<sup>673</sup>

2º.- La **STJUE (Gran Sala) de 7 de diciembre de 2010**,<sup>674</sup> dictada en los asuntos acumulados C-585/08 y C-144/09, seguidos entre Peter Pammer y Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG (C-585/08) y Hotel Alpenhof GesmbH y Oliver Heller (C-144/09), tiene por objeto resolver una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 15 del Reglamento (CE) núm. 44/2001, en materia de competencia en materia de contratos celebrados por consumidores, sobre el concepto de actividad “dirigida” al Estado miembro del domicilio del consumidor, y los criterios de accesibilidad de la página web.

El TJUE declara que con el fin de determinar si puede considerarse que un vendedor, cuya actividad se presenta en su página web o en la de un intermediario, «dirige» su actividad al Estado miembro del domicilio del

---

<sup>673</sup> Dicho Reglamento no se opone a la aplicación de una disposición procesal interna de un Estado miembro que, con el fin de evitar una situación de denegación de justicia, permite la tramitación de un procedimiento en contra y en ausencia de una persona con domicilio desconocido, siempre y cuando el órgano jurisdiccional que conoce del litigio se haya cerciorado, antes de pronunciarse acerca del mismo, de que se han realizado todas las investigaciones que exigen los principios de diligencia y buena fe para encontrar al demandado

<sup>674</sup> DOUE C 25, de 19 de febrero de 2011, pp. 4.

consumidor, en el sentido del artículo 15, apartado 1, letra c), del Reglamento núm. 44/2001, procede comprobar si, antes de la celebración del contrato con el consumidor, de las citadas páginas web y de la actividad global del vendedor se desprende que este último tenía intención de comerciar con consumidores domiciliados en otro u otros Estados miembros, entre ellos el del domicilio del consumidor, en el sentido de que estaba dispuesto a celebrar un contrato con ellos.

En atención a lo señalado en la sentencia citada, los siguientes elementos, cuya lista no es exhaustiva, pueden constituir indicios que permiten considerar que la actividad del vendedor está dirigida al Estado miembro del domicilio del consumidor: el carácter internacional de la actividad, la descripción de itinerarios desde otros Estados miembros al lugar en que está establecido el vendedor, la utilización de una lengua o de una divisa distintas de la lengua o la divisa habitualmente empleadas en el Estado miembro en el que está establecido el vendedor, con la posibilidad de reservar y de confirmar la reserva en esa otra lengua, la mención de números de teléfono con indicación de un prefijo internacional, los gastos en un servicio de remisión a páginas web en Internet con el fin de facilitar el acceso al sitio del vendedor o al de su intermediario a consumidores domiciliados en otros Estados miembros, la utilización de un nombre de dominio de primer nivel distinto al del Estado miembro en que está establecido el vendedor y la mención de una clientela internacional formada por clientes domiciliados en diferentes Estados miembros. Corresponde al juez nacional comprobar si existen esos indicios. En cambio, el mero hecho de que pueda accederse a la página web del vendedor o del intermediario en el Estado miembro del domicilio del consumidor es insuficiente. Lo mismo ocurre con la mención de una dirección electrónica y de otros datos o con la utilización de una lengua o de una divisa que son las habitualmente empleadas en el Estado miembro en el que está establecido el vendedor.

3º.- La **STJUE de 14 de noviembre de 2013, C-478/2012, *Maletic***, resuelve una cuestión prejudicial en relación con los foros de protección del consumidor previstos en los arts. 15 a 17 del Reglamento núm. 44/2001, de

22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil.

Los hechos del litigio principal se suscitaron como consecuencia de la reserva de un viaje combinado con destino a Egipto, que realizaron los Sres. Maletic, con domicilio en Austria, en el sitio de Internet de lastminute.com, sociedad con domicilio social en Alemania, donde se informa que actuaba en calidad de agente de viajes y que el viaje lo organizaría TUI, sociedad con domicilio social en Austria. Al poco tiempo, los esposos Maletic recibieron de TUI la confirmación y la factura en la que, si bien se reflejaban los datos del viaje reservado en lastminute.com, figuraba el nombre de un hotel distinto del inicialmente reservado. Los Sres. Maletic no se percataron de este error hasta su llegada a Egipto, por lo que tuvieron que pagar un suplemento de 1.036 euros para poder alojarse en el hotel reservado inicialmente en el sitio de Internet de la empresa alemana. Al regreso de sus vacaciones, los Sres. Maletic presentaron una demanda ante el órgano jurisdiccional de su domicilio en la que pretendían que se condenase solidariamente a las dos sociedades a abonarles el suplemento pagado más una indemnización por los trastornos sufridos. El Tribunal austriaco admitió únicamente la demanda contra lastminute.com, al considerar que, al estar domiciliada la sociedad en Alemania, se cumplía el requisito del art. 15.1 c) del Reglamento Bruselas I, referente a la actividad dirigida a Austria. Por el contrario, desestimó la demanda en lo referente a TUI, por no ser territorialmente competente, toda vez que, al tratarse de una situación doméstica, el Reglamento no era aplicable.

El TJUE considera que el carácter internacional de la relación jurídica no tiene que derivar necesariamente de que estén implicados varios Estados contratantes debido al fondo del asunto o al domicilio respecto de las partes

del litigio.<sup>675</sup> Así, el hecho de que esté implicado un solo Estado miembro, o un Estado miembro y un Estado tercero, debido, por ejemplo, a que el demandante y el demandado están domiciliados en el mismo Estado miembro y a que los hechos controvertidos se han producido en otro Estado, también puede conferir carácter internacional a la relación jurídica de que se trate.

Por esta misma razón, en cuanto operación jurídica unitaria, el TJUE no considera las relaciones contractuales del detallista alemán y del organizador austriaco como dos contratos distintos, sino, al contrario, como parte integrante del mismo contrato internacional de consumo; y, por ende, considera la subsunción del primero también en el concepto de «otra parte contratante» utilizado en el art. 16.1 del Reglamento Bruselas I.<sup>676</sup>

El TJUE mantiene que aun suponiendo que una operación unitaria pueda dividirse en dos relaciones contractuales distintas con la agencia de viajes en línea lastminute.com, por una parte, y con el organizador de viajes TUI, por otra, no cabe calificar esta última relación contractual de “meramente interna”, puesto que estaba indisociablemente vinculada a la primera relación contractual, al haberse realizado a través de la referida agencia de viajes domiciliada en otro Estado miembro.

El fallo del TJUE considera que para determinar la presencia de un elemento extranjero en el seno de la relación contractual aparentemente doméstica se puede atender a la vinculación funcional entre las relaciones contractuales coaligadas, y representa, así, la entrada de criterios materiales

---

<sup>675</sup> La internacionalidad puede derivar de una relación de consumo conectada a un solo Estado miembro, o bien a un Estado miembro con otro Estado miembro, o bien a un Estado miembro con un tercer Estado. A los efectos de las reglas especiales de protección previstas en los arts. 15 a 17 RBI, a excepción de la nacionalidad, cualquier otro elemento permite calificar el contrato como internacional, ya sea por los actos concernientes a su conclusión o a su ejecución, o por la situación de las partes en cuanto a su residencia, o por la localización de su objeto.

<sup>676</sup> Véase PAREDES PÉREZ, J.A.: “La internacionalidad del contrato de consumo en el Reglamento Bruselas I. Comentario a la STJUE de 14 de noviembre de 2013, Asunto C-478/2012 Maletic Lastminute.comGmbH”, en, *La Ley Unión Europea*, núm. 17, 2014, pp. 28 a 40.

en la apreciación de la internacionalidad de la relación contractual de consumo.

4°. Resulta interesante la **STJUE (Sala Cuarta), de 18 de marzo de 2010**, que resuelve los asuntos acumulados C-317/08, C-318/08, C-319/08 y C-320/08, que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Giudice di pace de Isquia (Italia), en los procedimientos entre Rosalba Alassini y Telecom Italia SpA (asunto C-317/08), Filomena Califano y Wind SpA (asunto C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono y Telecom Italia SpA (asunto C-319/08), y Multiservice Srl y Telecom Italia SpA (asunto C-320/08), con el objeto de resolver sobre la interpretación del principio de tutela judicial efectiva en relación con una normativa nacional que establece una tentativa de conciliación extrajudicial obligatoria como requisito de admisibilidad de las acciones judiciales en determinados litigios entre proveedores y usuarios finales incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002<sup>677</sup>, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal).<sup>678</sup> El Tribunal entiende que el artículo 34 de dicha Directiva, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual los litigios en materia de servicios de comunicaciones electrónicas entre usuarios finales y proveedores, relativos a los derechos conferidos por dicha Directiva, deben ser objeto de una tentativa de conciliación extrajudicial obligatoria como requisito de admisibilidad de las acciones judiciales.

Se señala también en la sentencia que los principios de equivalencia y de efectividad y el principio de tutela judicial efectiva tampoco se oponen a una normativa nacional que impone, para tales litigios, la tramitación previa de un procedimiento de conciliación extrajudicial cuando dicho

---

<sup>677</sup> LCEur 2002, 1041.

<sup>678</sup> DO L 108, pp. 51.

procedimiento no conduce a una decisión vinculante para las partes, no implica un retraso sustancial a efectos de la interposición de un recurso judicial, interrumpe la prescripción de los correspondientes derechos, y no ocasiona gastos u ocasiona gastos escasamente significativos para las partes, y siempre y cuando la vía electrónica no constituya el único medio de acceder a ese procedimiento de conciliación y sea posible adoptar medidas provisionales en aquellos supuestos excepcionales en que la urgencia de la situación lo exija.

5°. Citamos también la **STJUE (Sala Séptima) de 11 de septiembre de 2014**,<sup>679</sup> dictada en el asunto C-291/13, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 67 TFUE, por el Eparchiako Dikastirio Lefkosias (Chipre), en el procedimiento entre Sotiris Papasavvas y O Fileleftheros Dimosia Etaireia Ltd, Takis Kounnafi, Giorgos Sertis, sobre la interpretación del artículo 2.a) de la 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.<sup>680</sup>

El TJUE falla diciendo que dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «servicios de la sociedad de la información», definido en dicha disposición, incluye los servicios que ofrecen información en línea y por los cuales el prestador del servicio obtiene su remuneración, no del destinatario, sino de los ingresos generados por la publicidad que figura en una página de Internet.

6°. La **STJUE (Sala Tercera) de 5 de julio de 2012**,<sup>681</sup> en el asunto C-49/11, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberlandesgericht Wien (Austria), en el procedimiento entre Content Services Ltd y Bundesarbeitskammer sobre la interpretación del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 97/7/CE del

---

<sup>679</sup> TJCE\2014\333

<sup>680</sup> DO L 178, pp. 1

<sup>681</sup> TJCE\2012\176

Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia.<sup>682</sup>

Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Content Services Ltd y la Bundesarbeitskammer, a propósito de la forma en que el consumidor que ha celebrado un contrato a distancia, a través de Internet, debe obtener la información relativa a dicho contrato.

El TJUE resuelve considerando que el citado artículo 5, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una práctica comercial que consiste en dar acceso a la información prevista en esta disposición sólo mediante un hipervínculo a un sitio de Internet de la empresa en cuestión no cumple lo exigido por dicha disposición, ya que tal información no es ni «facilitada» por esa empresa ni «recibida» por el consumidor, en el sentido de esta misma disposición, y un sitio de Internet como del que se trata en el litigio principal no puede considerarse un «soporte duradero» a efectos de dicho artículo 5, apartado 1.

## **7. LA ARMONIZACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

### **7.1. IDEAS GENERALES**

Tal y como se pone de relieve en el *Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea*,<sup>683</sup> la protección del consumidor en la Unión Europea, en la actualidad, está encaminada a introducir un sistema de regulación orientado hacia:

---

<sup>682</sup> DO L 144, pp. 19.

<sup>683</sup> COM (2001) 531 final, 2 de octubre de 2001.

- a) Conseguir el nivel más alto posible de protección del consumidor, manteniendo, al mismo tiempo, un nimio coste para las empresas.
- b) Flexibilidad y sencillez, para responder de la forma más rápida posible al mercado, y conseguir que todas las partes se sientan comprometidas
- c) Seguridad jurídica y aplicación eficaz y real, especialmente en los litigios transfronterizos.

La política actual de consumo tiene dos objetivos primordiales: la modernización de la economía europea, y asegurar una mejor calidad de vida de los ciudadanos europeos. Como puso de manifiesto el que fue Comisario Europeo de Salud y Protección al Consumidor, David Byrne en su discurso pronunciado en Bruselas el 4 de octubre de 2001,<sup>684</sup> con ocasión de la apertura de la conferencia “*The consumer’s involvement in the Single Market*”, la prosperidad económica, en general, en Europa, depende del funcionamiento efectivo del mercado interno, y que para este “funcionamiento efectivo” es necesario dar a los consumidores la oportunidad de participar efectivamente en el mercado y en la elaboración de todas las políticas que puedan afectarles. Y para conseguir esa finalidad es necesario obtener un elevado índice de confianza del consumidor.

Sin embargo, esa confianza está mermada, porque la normativa comunitaria sobre protección del consumidor presenta una serie de deficiencias o lagunas, y además, la divergencia entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros coloca a las partes intervinientes en la relación de consumo (al consumidor y al empresario), en una situación de inseguridad jurídica, incompatible con el pretendido desarrollo del mercado interior. Y así, observamos los siguientes problemas, al respecto:

---

<sup>684</sup> “*Through establishing a consumer-friendly internal market, consumer policy sets the conditions for more choice and more cross-border trade. And through enabling consumers to buy what they need on fair terms, consumer policy contributes to the intangible, but fundamental, objective of an improved quality of life for EU citizens. (...)*”.



- a) En la regulación comunitaria a través de las Directivas, se ha intentado, puntualmente, responder de forma muy precisa a problemas concretos de un determinado momento. Esto, unido al largo período que transcurre, en ocasiones, entre la propuesta y a aplicación de las medidas comunitarias,<sup>685</sup> y al espectacular desarrollo de las prácticas mercantiles (especialmente en lo que se refiere a las nuevas tecnologías, y la contratación a través de ellas), ha provocado que las normas comunitarias hayan ido quedando obsoletas antes incluso de su transposición, o poco tiempo después, tal y como se pone de manifiesto en el Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo,<sup>686</sup> de 8 de febrero de 2007.<sup>687</sup>
- b) Divergencias entre los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales: el hecho de que la mayor parte de la normativa comunitaria sobre protección de los consumidores sea una normativa “de mínimos”,<sup>688</sup> que permite a los legisladores nacionales adoptar medidas más estrictas de protección de los consumidores, motiva el nacimiento de nuevas divergencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales, ya que algunos se limitarán a adoptar medidas coincidentes con las recogidas en la norma comunitaria, pero otros Estados podrán desarrollar y ampliar las coberturas del consumidor. Estas divergencias habrán de sumarse a las que existen en todos aquellos

---

<sup>685</sup> Por ejemplo, la Directiva de venta a distancia fue propuesta en junio de 1992 pero no fue aplicable hasta junio de 2000.

<sup>686</sup> COM/2006/0744 final.

<sup>687</sup> *“La mayoría de las directivas que forman parte del acervo en materia de consumo son prescriptivas más que basadas en principios. La mayor parte de ellas ya no responde plenamente a las necesidades de los mercados actuales, en rápida evolución. Este extremo es particularmente importante en vista de la creciente importancia de la tecnología digital y los servicios digitales (por ejemplo, las descargas de música), que suscitan cuestiones controvertidas en relación con los derechos de los usuarios, frente a la venta de bienes físicos”.*

<sup>688</sup> BERCOVITZ, A., “La protección de los consumidores en la Unión Europea”, en la Introducción a *Reglamentos y Directivas de la Unión Europea referentes a la protección de los consumidores*, cit., pp. 35: “Esa regla de *minimis* es, precisamente, contraria a la realización del mercado común, que ha sido la base jurídica en la que se ha fundamentado la promulgación de las Directivas de protección de los consumidores”.

ámbitos sobre los que no ha habido normativa comunitaria de armonización, y también a las divergencias que se sientan por las diferencias interpretativas en los principios generales del Derecho, o en la jurisprudencia.<sup>689</sup>

- c) El uso de códigos de autorregulación y códigos de conducta varía notoriamente en unos y otros Estados Miembros.

## **7.2. EVOLUCIÓN EN LA ARMONIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES**

El mercado interior, como todos los mercados, se basa en la confianza de los consumidores; para los consumidores, la falta de claridad y de seguridad sobre sus derechos es un freno importante para la confianza y la fiabilidad.

La principal ventaja del mercado interior es que constituye el mayor grupo de demanda de consumo en el mundo, y esta característica no ha sido plenamente aprovechada.

Es palmario que, el gran desarrollo económico que se ha experimentado en las últimas décadas han motivado un cambio en el papel

---

<sup>689</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la compatibilidad de algunas normas nacionales de protección de los consumidores con el mercado interior: obsequios como sistema de promoción de ventas (Oosthoek, C-286/81 [1982] TJCE 4575), la imitación servil (Industrie Diensten Groep v. Beele Handelmaatschzppij, C-/81 [1982] TJCE 707), la prohibición de la reventa a pérdida (Keck and Mithouard, C-267 & 268/91 [1993] TJCE I-6097), las importaciones paralelas (Dansk supermarked v. Imerco, C-58/80 [1981] TJCE 181), la publicidad que puede inducir a error (Pall corpp. V. Dahlhausen, C-283/89 [1990] TJCE I-4827; Verband Sozialer Wettbewerb e.V v Laboratorios Clinique SNC y Cosméticos Estée Lauder GmbH, C-315/92 [1994] TJCE I-317; Mars C-470/93 [1995] TJCE 1923; Comisión v Alemania “Salsa holandesa”, C-51/94 [1995] TJCE I-3299; Gut Springenheide, C-210/96 [1998] TJCE I-4657, Estée Lauder v Lancaster, C-220/98), las comparaciones de precio e incitación a la compra (GB-INNO, C-362/88 [1990] TJCE I-667; Yves Rocher, C-156/91 [1993] TJCE I-2361), y los requisitos de información (Comisión v Reino Unido, C-20/83 [1985] TJCE 1201; Robertson, C-220/81 [1982] TJCE 2349).

que tenía el consumidor en el mercado, se ha aumentado de forma espectacular la oferta, y se hace, cada vez más difícil al consumidor, ejercer su libertad de elección; por ello, es necesario establecer un nuevo marco jurídico que refuerce la protección del consumidor, y que se complete con una efectiva protección jurídica, administrativa y técnica del consumidor, y que contemple también la posibilidad de reparación de los daños y perjuicios que sufra el consumidor en los actos de consumo que realice.

La numerosa normativa vigente en el ámbito comunitario, y las diversidades existentes en los diferentes Estados miembros en cuanto a la adaptación de la normativa comunitaria a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, provoca que existan desajustes que dificultan la consecución del mercado interior, e impiden la efectiva aplicación de todo el derecho comunitario. Conscientes de este problema, las instituciones comunitarias pretenden solucionar el mismo, y se plantean las diferentes alternativas posibles, a la hora de afrontarlo. El Parlamento Europeo dictó la Resolución COM (2001) 398, de 15 de noviembre de 2001, sobre *la aproximación del Derecho civil y mercantil de los Estados miembros*, en la cual se pone de manifiesto el problema que presenta que las Directivas comunitarias no estén plenamente coordinadas, y los problemas que presentan las contradicciones y las divergencias que existen en la aplicación combinada de las directivas comunitarias y los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Este problema se ha ido incrementado, necesariamente, en una Unión ampliada de más de 500 millones de habitantes, y donde, a consecuencia del desarrollo del comercio electrónico, existe un incremento notable de las relaciones jurídicas transfronterizas que aumenta de manera exponencial. Nos encontraremos, en un futuro próximo, en una Unión Europea distinta, más amplia, donde cada vez será más difícil garantizar una aplicación unificada del Derecho europeo, si no se idean mecanismos óptimos que aseguren la aplicación coordinada, coherente y armonizada.

Como señala el *Libro Verde sobre revisión del acervo en materia de consumo de 8 de febrero de 2007*,<sup>690</sup> las normas de la UE sobre protección de los consumidores se encuentran fragmentadas, básicamente, en dos sentidos:

1º.- Las directivas vigentes permiten a los Estados miembros adoptar normas más estrictas en sus legislaciones nacionales (armonización mínima) y muchos Estados miembros han optado por esta posibilidad, a fin de garantizar un mayor nivel de protección de los consumidores.<sup>691</sup>

2º.- Muchas materias relacionadas con el consumidor se encuentran reguladas de manera incoherente en distintas directivas o se han dejado abiertas.

En la *Comunicación de la Comisión orientada a simplificar y mejorar el marco regulador*,<sup>692</sup> se señala que es necesario que se distinga entre la utilización que deberá hacerse de los Reglamentos y de las Directivas; así, la utilización de los Reglamentos sólo debe contemplarse para aquellas acciones que exijan una aplicación uniforme en todos los Estados miembros, mientras que las Directivas deben volver a ser un instrumento que defina el marco jurídico y los objetivos que deban alcanzarse, de conformidad con el Tratado y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

---

<sup>690</sup> COM (2006) 744 final.

<sup>691</sup> Señala MÉNDEZ PINERO, E., *La integración europea y la protección de los consumidores*, cit., p. 59, que “A pesar de que la Comunidad se ha dedicado de lleno a la tarea de armonización de legislaciones con vistas a la consecución del Mercado Interior el 1 de enero de 1993, lo cierto es que sigue existiendo un número importante de problemas legales y extralegales que impide una armonización efectiva en el campo de los derechos del consumidor”...”Con respecto al problema general del nivel de protección de los consumidores se debe reconocer que la legislación en materia de consumo varía enormemente de un Estado a otro. Por ello, la Comisión ha adoptado la técnica del mínimo denominador común, permitiendo a los Estados miembros con legislación favorable el mantener dicha protección y obligando a los Estados menos proclives a adoptar una normativa protectoria mínima.

<sup>692</sup> COM (2001) 726 final, de 5 de diciembre de 2001.

En la armonización futura de la normativa sobre protección de los consumidores, se barajan dos posibilidades, según se parta de un enfoque específico o un enfoque mixto:

A) *Enfoque específico o vertical*. Esta opción supondría lograr la armonización mediante nuevas directivas sectoriales específicas dictadas para cada ámbito concreto. Esta es la técnica de armonización que se ha seguido hasta el momento, una armonización “caso por caso”.

Las ventajas que plantea esta opción son, principalmente, que se trata de la continuación de un sistema que es el que se ha venido utilizando, que ya es conocido y en el que existe numerosa experiencia sobre la adaptación a las legislaciones nacionales, y además, resulta más fácil alcanzar, políticamente, un acuerdo sobre directivas sectoriales específicas, que sobre la globalidad de la política de protección del consumidor.

Sin embargo, también plantea algunos inconvenientes este sistema:

a.- *Divergencias*: es un hecho notorio que la adaptación que los diferentes Estados Miembros han hecho de las Directivas a sus respectivos ordenamientos jurídicos han introducido nuevas divergencias, ya que al ser directivas “de mínimos”,<sup>693</sup> el nivel de protección del consumidor, en algunos Estados se limita al que se contempla en la norma comunitaria, pero en otros, es mucho más elevado.<sup>694</sup>

---

<sup>693</sup> BERCOVITZ, A., *La protección de los consumidores en la Unión Europea*, en la *Introducción a Reglamentos y Directivas de la Unión Europea referentes a la protección de los consumidores*, cit., p 35: “Esa regla de mínimos es, precisamente, contraria a la realización del mercado común, que ha sido la base jurídica en la que se ha fundamentado la promulgación de las Directivas de protección de los consumidores”.

<sup>694</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Quinta), de 6 de junio de 2002, dictada en el asunto C-159/00, planteada como cuestión prejudicial en un pleito seguido a instancias de Sapod Audic contra Eco-Emballages, S.A., ante la Cour de Cassation (Francia), sobre la interpretación de los artículos 1 y 10 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas, en su versión modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988: “un particular puede invocar la falta de notificación, conforme al artículo 8 de la Directiva 83/189, de una disposición nacional como el artículo 4, párrafo

b.- Diferencias interpretativas: el hecho de que se utilicen usualmente términos abstractos en la legislación comunitaria puede dar lugar a una aplicación no uniforme del Derecho comunitario, y de las medidas nacionales. Los términos abstractos, en ocasiones, pueden designar conceptos legales para los que existen diferentes normas en las distintas legislaciones nacionales<sup>695</sup>. En otras ocasiones, la legislación interna aprobada por los Estados miembros para aplicar las directivas comunitarias, remite a las nociones internas de estos términos abstractos, pero, en ocasiones, difieren considerablemente entre los distintos Estados miembros.

B) *Enfoque mixto horizontal-vertical*.- Otra de las alternativas para la regulación futura de la normativa sobre protección de los consumidores sería la que plantea un enfoque mixto, según la cual habría de adoptarse una “*directiva marco comunitaria*”, que armonizaría las normas nacionales de equidad en materias concretas aplicables a todos los actos de consumo.<sup>696</sup>

---

segundo, del Decreto n. 92-377 (Francia), en caso de que esta última disposición deba interpretarse en el sentido de que implica una obligación de marcado o de etiquetado. El juez nacional debe negarse, en tal caso, a aplicar dicha disposición, pues se ha señalado que la cuestión de saber qué conclusiones cabe extraer de la inaplicabilidad de dicha disposición nacional respecto al tipo de sanción prevista por el Derecho nacional aplicable, tal como la nulidad o la inoponibilidad de un contrato, se rige por el Derecho nacional. No obstante, esta conclusión está supeditada a la condición de que las normas de Derecho nacional aplicables no sean menos favorables que las aplicables a reclamaciones similares de carácter interno, ni estén articuladas de tal manera que hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

<sup>695</sup> Por ejemplo, en el informe del Parlamento Europeo “Study of the systems of private law in the EU with regard to discrimination and the creation of an European Civil Code” (PE 168.511, pp. 56), se pone de manifiesto que, en relación con el término “*damage*”, las leyes europeas que rigen la responsabilidad civil no comparte aún una noción razonablemente uniforme de la naturaleza del perjuicio o de la manera en que se puede definir este concepto, lo que amenaza con frustrar todas las tentativas de elaborar directivas europeas en este ámbito. Por otro lado, algunas directivas contienen definiciones diferentes del término “*perjuicio*” (por ejemplo, el artículo 9 de la Directiva 85/374/CEE y el artículo 17 de la Directiva 86/653/CEE).

<sup>696</sup> Sería una medida similar a la que ya se adoptó en el seno de la Unión Europea, pero relativa a la seguridad de los productos, con la adopción de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos, DO L 228 de 11 de agosto de 1992; también se puede comparar con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, donde se establecen los requisitos generales de la legislación alimentaria,

Estas Directivas horizontales supondrían la reforma de muchas de las que se encuentran en vigor, para garantizar la coherencia del sistema comunitario de protección de los intereses de los consumidores, e incluso la derogación de algunas de ellas.

Este sistema mixto representa, a priori, una gran ventaja: su generalidad puede conllevar la simplificación de la normativa sobre protección de los consumidores, al no ser ya necesaria una reglamentación específica para cada sector, que, a la postre, viene a establecer iguales, o similares derechos para el consumidor, pero en ámbitos distintos, y porque podría potenciar la autorregulación de la protección de los consumidores, y el desarrollo de códigos de conductas y orientaciones prácticas no vinculantes.

Otra ventaja que podría representar este sistema es la uniformidad con relación a la interpretación de la normativa; es patente que en la actualidad existen grandes divergencias interpretativas por parte de los tribunales nacionales; ello podría paliarse, al menos en parte, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas sobre la interpretación de esta normativa horizontal.

Finalmente, ha de destacarse que en la actualidad existe una línea política especialmente destinada a este fin. Destaca LINDE PANIAGUA<sup>697</sup> la importancia que tiene dedicar una línea de las políticas comunitarias a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. En el antiguo Tratado de la CE, aparecía en la Tercera Parte, Título V, Capítulo III, artículos 100 a 102. En el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su versión consolidada de 2012,<sup>698</sup> aparece recogido en la

---

se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, COM (96) 716 final, de 8 de noviembre de 2000.

<sup>697</sup> LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, PP./MIRALLES SANGRO, PP./BACIGALUPO, M., *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 265 y ss.

<sup>698</sup> Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 pp. 0001 – 0390.

Tercera Parte, Título VII, Capítulo III, “*APROXIMACIÓN DE LAS LEGISLACIONES*”, artículos 114 a 118.

Se establece en el artículo 114 (antiguo artículo 95 TCE) que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

En lo que respecta a la aproximación de las legislaciones en materia de protección de los consumidores (que es nuestro objeto de estudio), la Comisión, en sus propuestas, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.<sup>699</sup>

Para asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior, se prevé la posibilidad de que el Consejo adopte (por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social), Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros.

---

<sup>699</sup> Se establece en el apartado 4 del mismo artículo que “*si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento*”; y en su apartado 5: “*Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.*”



En el caso de que se produzca una distorsión en el mercado interior y sus condiciones de competencia, como consecuencia de las divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros se procederá a celebrar consultas con los Estados miembros interesados, y si tales consultas no permiten llegar a un acuerdo para suprimir dicha distorsión, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las directivas necesarias a este fin.

Fuera de dicho Capítulo III, específico sobre la “aproximación de las legislaciones”, también encontramos otros artículos, en el mismo TFUE, que se refieren a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros, entre los que destacamos el artículo 81 (antiguo artículo 65 TCE), en el que se dispone que *la Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

### **7.3. LA ARMONIZACIÓN A TRAVÉS DEL FUTURO “DERECHO CONTRACTUAL EUROPEO”**

#### **7.3.1. Ideas generales**

Como señala GUIBADO PÉREZ<sup>700</sup> el óptimo funcionamiento del Mercado Interior necesita normas homogéneas lo que hace preciso promover el esfuerzo de unificación, ya proceda de las propias instancias comunitarias, ya de las denominadas "fuerzas sociales" que vienen trabajando en pro de esta idea en el plano del *soft law*, ya que, hasta el

---

<sup>700</sup> GUIBADO PÉREZ, A., El sueño europeo de la unificación jurídica y la incidencia de las normas sobre contratación electrónica”, en *Revista de contratación electrónica*, núm. 87, 2007, pp. 47 a 80.

momento, “lo que se ha producido en Europa es una mera armonización en sectores contractuales concretos, como los contratos de consumo y el ámbito de la contratación electrónica, ámbitos donde inevitablemente se producen solapamientos dado que una buena parte de la contratación electrónica es derecho del consumo. Pero es evidente que armonización no significa lo mismo que unificación, por lo que no deben emplearse como si de términos intercambiables se tratara. La *armonización* implica una aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros (en orden al establecimiento o funcionamiento del Mercado Interior), y sin que los derechos nacionales sean reemplazados por el Derecho comunitario; la *unificación*, por el contrario, va más allá, pues supone que los derechos nacionales se sustituyen o son reemplazados por el Derecho comunitario.”

### **7.3.2. La Comunicación sobre Derecho Contractual Europeo**

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *Derecho contractual europeo*, de 11 de julio de 2001,<sup>701</sup> propone el debate y el estudio sobre conveniencia de elaborar un “derecho contractual europeo”, analizando, en primer lugar, los posibles problemas que pueden plantearse debido a las divergencias entre los Derechos contractuales nacionales, y, en segundo lugar, sobre las opciones para el futuro del “derecho contractual” en la Comunidad Europea.

Esta iniciativa parte del requerimiento que realizó el Parlamento Europeo<sup>702</sup> sobre la armonización del Derecho material privado, al solicitar el estudio de la posibilidad de redactar un “*Código europeo común de Derecho privado*”.

---

<sup>701</sup> COM (2001) 398 final, de 11 de julio de 2001.

<sup>702</sup> DO C 158 de 26 de junio de 1989, pp. 400 (Resolución A2-157/89), DO C 205 de 25 de julio de 1994, pp.518 (Resolución A3-0329/94), y Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, SI (1999) 800, en cuyo artículo 39 se indicaba que “*por lo que respecta al Derecho material, se requiere un estudio global de la necesidad de aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia civil para eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles*”.

En esta Comunicación se apunta hacia la conveniencia de utilizar el método de codificación o refundición, en aras a conseguir una normativa sobre protección de los consumidores más coherente y armonizada, que evite interpretaciones divergentes en los diferentes Estados miembros, e incoherencias en la aplicación del Derecho comunitario.

Se proponen cuatro posibles hipótesis de solución, que son las siguientes:

1ª) *“La no actuación de la Comunidad Europea”* y que sea el propio mercado quien desarrolle sus propias soluciones<sup>703</sup> que podrían constituir una especie de “armonización blanda”, producto de los cambios económicos, que no se rigiera por normas comunitarias vinculantes.

2ª) *“El fomento de la definición de principios comunes de Derecho contractual para reforzar la convergencia de las leyes nacionales”*. Se pretende la elaboración de una serie de principios comunes, y la elaboración de códigos de conducta específicos para determinados tipos de contrato, y se tendería a la uniformidad en la utilización de contratos tipo (sometidos a la normativa sobre condiciones generales de contratación dictada por cada Estado en la adaptación que hayan hecho de la Directiva sobre cláusulas abusivas). Los principios comunes podrían ser de utilidad a las partes contratantes en la fase de redacción de nuevos contratos y para la ejecución de los contratos. También podrían ser útiles para los tribunales y para los sistemas de resolución alternativa de litigios nacionales que tengan que decidir sobre cuestiones jurídicas que no estén totalmente contempladas por normas nacionales vinculantes.

---

<sup>703</sup> *“Los Estados miembros y las asociaciones comerciales pueden orientar eficazmente el mercado en una dirección específica (como acelerar la utilización de nuevas tecnologías o estimular nuevos tipos de prácticas comerciales), por ejemplo, mediante incentivos que ofrezcan asistencia y asesoramiento sobre transacciones transfronterizas. Estos estímulos podrían compensar los riesgos económicos y psicológicos, considerados como tales o efectivos, de la actividad comercial transfronteriza.*

3ª) “*Mejora de la calidad de la legislación en vigor*”. Para ello se deberán llevar a cabo acciones de modernización, consolidación, codificación y refundición de los instrumentos ya existentes, en aras a conseguir la transparencia y la claridad con que debe percibir el consumidor europeo la normativa que le afecta.<sup>704</sup>

En este ámbito ya han existido algunas iniciativas loables, como la iniciativa SLIM (“*simpler legislation for the Single Market Initiative*”, o *iniciativa sobre simplificación de la legislación del mercado interior*), proyecto iniciado en el año 1996, como una iniciativa destinada a mejorar la calidad de la legislación del mercado interior, eliminar la legislación superflua y reducir los costes de aplicación de la normativa.

4ª) Aprobar un “*texto general*” que contenga disposiciones sobre cuestiones generales del Derecho contractual y contratos específicos. Esta última propuesta parece la óptima, pero existen numerosas dificultades para llegar a un consenso, debido a la amplitud del ámbito que se pretende cubrir.

En cuanto al *instrumento jurídico* que podría utilizarse, caben tres opciones:

a.- *Directiva*: de esta forma se daría a los Estados miembros un cierto margen para adaptar a su ordenamiento interno, la legislación comunitaria, pero, por el contrario, podría generar divergencias en la puesta en práctica.

b.- *Reglamento*: esta forma permitiría conseguir una mayor uniformidad en todo el mercado interior, y mayor transparencia de las condiciones en las que operan los agentes económicos en el mercado interior.

c.- *Recomendación*: supondría que el “*texto general*” sería totalmente opcional, y no vinculante.

---

<sup>704</sup> Informe provisional, COM (2001) 130 de 7 de marzo de 2001.

### 7.3.3. El Marco Común de Referencia (MCR)

Siguiendo las directrices marcadas por la Comunicación sobre Derecho Contractual Europeo, a través de una una subvención del VI Programa Marco de Investigación, se creó una red académica internacional con el fin de investigar y preparar lo que se denominó el Marco Común de Referencia (MCR).

La labor del grupo de investigación finalizó en 2008 y dio lugar al Proyecto de Marco Común de Referencia, que, como señala DOMÍNGUEZ,<sup>705</sup> constituye un acervo de conceptos, principios y definiciones jurídicas que sea idóneo como sustrato común en materia de contratos para el legislador nacional y el comunitario. Y contiene disposiciones tanto para los contratos mercantiles como para los de consumo.

El Proyecto de MCR contenía los principios de Derecho Contractual Europeo, con el objetivo de dotar al mercado interior de un Derecho contractual uniforme, que permitiría coadyuvar al cumplimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea y a la recuperación de la crisis económica.

Sobre este Proyecto de MCR se pronunciaría posteriormente el Programa de Estocolmo 2010-2014<sup>706</sup> invitando a la Comisión a presentar una propuesta sobre el MRC y a seguir estudiando la promulgación de un Derecho contractual.

En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión “*Europa 2020*” de 2010<sup>707</sup> incide en la importancia de establecer en el marco de la

---

<sup>705</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E., “Recientes planteamientos de tutela del consumidor mediante el ejercicio del derecho de desistimiento: la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011 y su transposición al Derecho Español”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 261 a 274.

<sup>706</sup> Acto del Consejo de 2 de diciembre de 2009, nº 17024/09.

<sup>707</sup> COM(2010) 2020 de 3.3.2010.

Unión Europea soluciones armonizadas en los contratos de consumos y modelos de cláusulas contractuales, avanzando hacia una legislación europea sobre contratos opcional.

La *Agenda Digital para Europa*<sup>708</sup>, primera iniciativa emblemática adoptada en el marco de la estrategia Europa 2020, está dirigida a lograr beneficios económicos y sociales sostenibles del mercado interno digital eliminando la fragmentación jurídica. La acción que propone se refiere a “un instrumento opcional de Derecho contractual que complementaría la Directiva sobre derechos de los consumidores para atenuar la fragmentación del Derecho contractual, en particular en lo que se refiere al entorno en línea”.

El 26 de abril de 2010 la Comisión creó un Grupo de expertos<sup>709</sup> que estudiaría la el proyecto de Derecho contractual europeo que pueda beneficiar a consumidores y empresas ofreciéndoles, a la vez, seguridad jurídica. El Grupo tendría también como función asesorar a la Comisión para seleccionar las partes del Proyecto de MCR directa o indirectamente relacionadas con el Derecho contractual y para reestructurar, revisar y completar las disposiciones elegidas.

#### **7.3.4. El Libro Verde sobre Derecho Contractual Europeo**

En el año 2010 la Comisión publica el Libro Verde sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas, de 1 de julio de 2010,<sup>710</sup> en el que, en aras a conseguir los objetivos anteriormente referenciados, se proponen diversas opciones que analizamos, sucintamente, a continuación:

---

<sup>708</sup>Véase Comunicación de la Comisión «Una Agenda Digital para Europa», COM (2010) 245 de 19.05.2010.

<sup>709</sup>Decisión de la Comisión, de 26 de abril de 2010, por la que se crea un Grupo de expertos para un marco común de referencia en el ámbito del Derecho contractual europeo, DO L 105 de 27.4.2010, pp. 109.

<sup>710</sup> COM(2010)348 final.

### **a.- Opción 1. Publicación de los resultados del Grupo de Expertos.**

Es la opción más ligera, puesto que consistiría, simplemente, en publicar en la página web de la Comisión, las conclusiones del Grupo de Expertos a que nos hemos referido anteriormente. Dichas conclusiones no tendrían, lógicamente, carácter de norma, y no serían vinculantes, sirviendo sólo como inspiración a los legisladores europeos y nacionales al redactar la legislación y las partes contractuales, al redactar sus condiciones y cláusulas tipo.

### **b.- Opción 2. Una “caja de herramientas” oficial para el legislador.**

En esta opción se da un paso más, al recomendar la adopción de un acto de la Comisión (podría ser una Decisión o una Comunicación), sobre Derecho contractual europeo que se utilizaría como herramienta de referencia para garantizar la coherencia y calidad de la legislación en las futuras actuaciones legislativas. Sin embargo, al igual que la opción anterior, carecería de efecto vinculante, y por lo tanto, serviría, tan sólo, a efectos de orientación o inspiración del legislador comunitario.

### **c.- Opción 3. Recomendaciones de la Comisión.**

En este caso, se propone que la Comisión adopte una Recomendación dirigida a los Estados miembros incluyendo en en anexo un instrumento de Derecho contractual europeo, exhortando a los Estados miembros a incorporar dicho instrumento en sus legislaciones nacionales.

Al igual que las dos opciones anteriores carecería de efecto vinculante para los Estados miembros y les otorgaría poder discrecional sobre cómo y cuándo aplicar el instrumento en su Derecho nacional.<sup>711</sup>

---

<sup>711</sup> Por eso, esta solución corre el riesgo de plantear un acercamiento incoherente e incompleto entre Estados miembros, que podrían poner en práctica la Recomendación de forma distinta y en momentos distintos o no seguirla en absoluto.

**d.- Opción 4. Reglamento de creación de un instrumento optativo de Derecho contractual europeo.**

Un reglamento podría crear un instrumento optativo que se entendería como un régimen alternativo al previsto en cada Estado miembro, ofreciendo así a las partes la posibilidad de optar entre dos regímenes: el derecho contractual nacional y el derecho contractual europeo. de Derecho contractual nacional. El instrumento podría ser aplicable en contratos transfronterizos únicamente o en contratos transfronterizos y contratos nacionales, donde existiría, a elección de las partes, un marco jurídico paralelo, nacional o comunitario.

Esta parecer ser la opción que se ha escogido en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea,<sup>712</sup> toda vez que su aplicación sería voluntaria, en tanto en cuanto sólo sería aplicable si ambos contratantes lo acuerdan expresamente.

**e.- Opcion 5. Directiva sobre Derecho contractual europeo.**

Se propone una armonización horizontal, en el sentido de adoptar una Directiva sobre Derecho contractual europeo que armonizaría las legislaciones contractuales nacionales en base a normas mínimas comunes. Los Estados miembros podrían mantener normas más protectivas, siempre que fueran conformes con el Tratado.

**f.- Opción 6. Reglamento de creación de un Derecho contractual europeo.**

En este caso se propone la supresión de la normativa nacional, frente a la aplicación de un Reglamento que estableciera un Derecho contractual, creándose así un instrumento normativo uniforme y europeo de normas obligatorias, que acabaría con la fragmentación jurídica en materia de

---

<sup>712</sup> SEC 2011, 1165 final; SEC 2011, 1166 final.



Derecho contractual y llevaría a una aplicación e interpretación uniformes de las disposiciones del Reglamento.

#### **g.- Opción 7. Reglamento de creación de un Código Civil Europeo.**

Esta opción sería la más extrema en el sentido de que sustituiría toda la normativa civil de cada Estado miembro, por un Código Civil Europeo sobre contratos y obligaciones.

### **7.4. ACTOS LEGISLATIVOS ARMONIZADORES**

En los últimos años ha ido aumentando la adopción de Reglamentos, en materia de protección de los derechos de los consumidores, cuando, desde el principio, fue la Directiva el instrumento legislativo al que recurría, de ordinario, el legislador comunitario, para regular la protección de los consumidores. Si bien es cierto que a través de las Directivas se pretendía armonizar la normativa de cada uno de los Estados miembros, con el fin de evitar disfunciones y desigualdades en el ámbito comunitario, que redundarían, a la postre, en perjuicio del consumidor, y, por ende, en perjuicio del mercado único, también lo es que ese “margen de maniobra” que se ha concedido a los Estados ha determinado que existan grandes divergencias entre los niveles de protección de los consumidores entre los distintos Estados miembros, así como grandes diferencias interpretativas en las transposiciones de las Directivas.

Cabe destacar la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011,<sup>713</sup> que es una Directiva, en gran parte de armonización máxima,<sup>714</sup> 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

---

<sup>713</sup> DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011.

<sup>714</sup> Lo que implica que los Estados miembros de la UE, no tiene posibilidad de mejorar el nivel de protección contenida en la norma.

determinados aspectos de los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil entre empresas y consumidores en la Unión Europea.

Según DOMÍNGUEZ PÉREZ (2014) ,<sup>715</sup> el legislador de la Unión Europea tomó como punto de partida el planteamiento de lograr *una Directiva de armonización plena, de máximos*, con el evidente objetivo de reducir las barreras en el mercado interior, incrementando el derecho de información de los consumidores en todo contrato. Sin embargo, la Directiva 2011/83 no realizó realmente una armonización plena de los diversos regímenes jurídicos sobre la materia de tutela del consumidor, puesto que los diversos regímenes contractuales existentes en la UE sobreviven al margen de la Directiva 2011, y porque la Directiva contiene un elevado número de excepciones, que impide, por tanto, la homogeneización pretendida.

En cuanto a la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 mayo 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales),<sup>716</sup> como señala CANO GÁMIZ,<sup>717</sup> la citada Directiva llevó a cabo una armonización completa de la regulación sobre las prácticas comerciales desleales; no obstante, su ámbito

---

<sup>715</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E.M., *op. cit.*, pp. 261 a 274: “Este es el planteamiento que subyace expresamente en el art. 4 de la Directiva, al señalar que «Los Estados Miembros no mantendrán o introducirán, en su legislación nacional, disposiciones contrarias a las fijadas en la presente Directiva, en particular disposiciones más o menos estrictas para garantizar un diferente nivel de protección de los consumidores, salvo disposición en contrario de la presente Directiva»

<sup>716</sup> D.O.U.E. L 11 junio de 2005.

<sup>717</sup> CANO GAMIZ, P.P., Las prácticas comerciales engañosas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Noticias Jurídicas, de 20 de mayo de 2015 [fecha de consulta: 1 de julio de 2015], disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10125-las-practicas-comerciales-enganosas-a-la-luz-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea/>.

de aplicación se limita a las prácticas comerciales realizadas por las empresas en sus relaciones con los consumidores que perjudiquen los intereses económicos de éstos directamente.

En materia de sistemas alternativos de resolución de conflictos, la Directiva 2013/11/UE (Directiva ADR), se adopta con el fin de armonizar los ADR en todos los Estados Miembros a través, fundamentalmente de establecer unos principios básicos comunes en aras de establecer cauces unificados tanto para dirimir cuestiones a nivel interno como cuestiones a nivel transfronterizo, incluyendo vías telemáticas. La transposición de esta Directiva 2013/11/UE ADR, y la aplicación directa del Reglamento 524/2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo ha de ser el paso definitivo para que las técnicas de resolución alternativa de litigios resulten ser una alternativa real y eficiente a la vía judicial, de manera que con la armonización de las legislaciones internas de los Estados miembros, se consiga proteger la seguridad jurídica de los consumidores en sus operaciones transfronterizas, al existir unos principios comunes por los que deben regirse todos los estados comunitarios al crear sus sistemas RAL.



---

# **PARTE ESPECIAL**

---



# CAPÍTULO III

## EL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO

### 1. IDEAS GENERALES

Las libertades de circulación de personas, bienes y servicios contempladas en el Tratado de Roma, han supuesto un incremento de las operaciones de consumo entre consumidores y proveedores de distintos Estados miembros de la Unión Europea. Estas relaciones de consumo transfronterizas se potencian aún más con la introducción del Euro, en el año 2002, como moneda única, y con el incesante desarrollo de las nuevas tecnologías y el comercio electrónico.<sup>718</sup>

---

<sup>718</sup> MORENO NAVARRETE, M.A., *DERECHO-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”.

Pero el aumento de estas relaciones de consumo, conlleva, ineludiblemente, el incremento de los litigios transfronterizos, tal y como se pone de manifiesto el Libro verde de la Comisión, sobre “*Asistencia jurídica en litigios civiles: problemas para el litigante transfronterizo*”.<sup>719</sup>

Como se señala en el Libro Verde,<sup>720</sup> el “litigio transfronterizo” es aquél en que la parte demandante (persona física) está domiciliada en otro país distinto de aquél en el que la parte demandada (profesional) está legalmente establecida, o la parte demandante (profesional) está legalmente establecida en un país distinto de aquel en el que está domiciliada la parte demandada (persona física).<sup>721</sup>

Señala MÉNDEZ PINEDO<sup>722</sup> que, si bien la lista de los beneficios del Mercado Único para los consumidores es interminable, es necesario asegurarles una igualdad de derechos en relación con los bienes y productos comercializados dentro del mercado común. Esta labor ha de ser especial en las transacciones transfronterizas, puesto que es necesario proteger la confianza del consumidor en las mismas, so pena de quebrar el engranaje básico del mercado interior.

Los primeros trabajos sobre las transacciones comerciales internacionales de los consumidores se remontan a la elaboración de las normas de conflicto realizadas por el Convenio internacional de La Haya de 2 de octubre de 1973 sobre responsabilidad derivada de los productos; sin

---

<sup>719</sup> “Una de las consecuencias colaterales del disfrute cada vez mayor de los derechos de libre circulación de personas, bienes y servicios contemplados en el Tratado de Roma, es el aumento del número potencial de conflictos transfronterizos, al incrementarse las operaciones de consumo entre consumidores y proveedores de diferentes Estados miembros.”

<sup>720</sup> COM (93) 576 final, de 16 de noviembre de 1993.

<sup>721</sup> Véase sobre esta materia ZABALO ESCUDERO, E., “Aspectos jurídicos de la protección al consumidor contratante en el Derecho internacional privado”, en *Revista española de Derecho Internacional Privado*, 1985, pp. 109-134.

<sup>722</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pp. 335.



embargo, como señala FALLON,<sup>723</sup> la sistematización de las cuestiones contractuales de consumo es mucho más reciente, y los nuevos trabajos intentan responder al incremento de operaciones transfronterizas, debido a la liberalización de los intercambios comerciales en el seno del Mercado Único europeo a partir de 1993.

Por ello, analizaremos el fenómeno del consumo transfronterizo intracomunitario, los problemas que plantea al consumidor, y las normas de protección de los intereses del consumidor transfronterizo que se contemplan en el ordenamiento comunitario.

## **2. PROBLEMÁTICA DEL CONSUMO TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO**

En el consumo transfronterizo intracomunitario existen numerosos problemas, como son los siguientes:

a.- Escaso interés en la reclamación por parte del consumidor. La encuesta del Eurobarómetro de 17 de mayo de 1995, reveló que sólo el 24 por ciento de los ciudadanos comunitarios compran, esporádicamente (normalmente cuando viajan a otro Estado diferente al suyo), bienes y servicios valorados en más de 2.000 Euros, en otros países comunitarios. Sólo el diez por ciento de estos consumidores se muestran insatisfechos, y dos tercios dicen no poder o no querer reclamar. La encuesta también arroja un resultado que resulta revelador: los bienes de duración duradera, parecen estar al margen del “mercado único”, y ello, porque los ciudadanos comunitarios se muestran muy reacios a adquirir estos bienes en otros países, debido al

---

<sup>723</sup> FALLON, M.: "Cross-border consumer Litigation: Individual Tort Issues in Europe", *Journal of Consumer Policy*, núm. 15 (1992), pp. 385-405.

riesgo de no ser capaces de reclamar las reparaciones o la devolución del dinero, según los casos.

b.- Falta de preparación de las asociaciones de consumidores.- Las organizaciones de consumidores no están preparadas para ayudar en supuestos de litigios transfronterizos, con algunas excepciones en cuanto a organismos creados recientemente para el apoyo el este tipo de reclamaciones.

c.- Falta de medios apropiados en los Estados miembros.- Los Estados miembros ofrecen abogados, órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas, para la asistencia legal, que puede o no ser accesible y de ayuda para los consumidores en los problemas transfronterizos.

e.- Escasa especialización de Letrados en asuntos transfronterizos.- La mayoría de abogados rechazan aceptar casos de reclamaciones transfronterizas. Hay pocos abogados especializados en litigios internacionales, y los que lo están, apenas tienen práctica en reclamaciones en materia de consumo, porque los consumidores apenas los contratan, debido a temas económicos. Lógicamente, si la cuantía de la reclamación no es muy elevada, resultará antieconómico para el consumidor contratar un abogado, y menos, un abogado con experiencia en litigios internacionales, cuyos honorarios serán muy elevados.

f.- Escasa litigiosidad transfronteriza.- Lógicamente, si los abogados normalmente no aceptan estos casos de reclamaciones de consumo transfronterizas, no es de extrañar que estos casos no lleguen a los tribunales, lo que no es un indicador fiable sobre un grado de satisfacción alto del consumidor en las transacciones transfronterizas intracomunitarias.

g.- Dilación en la duración de los procesos de reclamación.- La duración del proceso es algo a tener en cuenta, también. Mientras que algunos Estados miembros ofrecen procedimientos que duran un año o menos, los tribunales que resuelven los asuntos de reclamaciones de consumidores en Irlanda o en Italia, necesitan varios años para resolver un litigio. La duración media de un

procedimiento de este tipo, con elementos transfronterizos es de dos años en el país de residencia del demandado, y de seis años en el país de residencia del demandante. En algunos países el reconocimiento de una resolución judicial extranjera tarda mucho tiempo: 8 meses en Portugal, o 18 meses en Grecia.

h.- Diferencias sustanciales de precios.- El informe Cardiff de la Comisión sobre el funcionamiento del mercado interior<sup>724</sup> refleja que en el mercado interior existen importantes diferencias de precios, que motiva que los precios de algunos productos puedan tener diferencias de hasta el 40 por ciento, de un Estado miembro a otro.

i.- Desconfianza del consumidor respecto a las operaciones transfronterizas intracomunitarias.- La Encuesta Eurobarómetro llevada a cabo por la Comisión, y hecha pública en enero de 2002<sup>725</sup> venía a demostrar que a los consumidores de la Unión Europea les inspiran mucha más confianza las compras nacionales que las compras transfronterizas. En dicho informe se indica que sólo el 32 por ciento de los consumidores europeos se siente bien protegido cuando tiene un litigio con una empresa de otro Estado miembro, frente al 56 por ciento cuando el problema se plantea con una empresa nacional. En el informe realizado sobre la evaluación comparativa de eEurope, revela, en el ámbito del comercio electrónico, una gran desconfianza por parte del consumidor, puesto que ha habido un crecimiento muy inferior al previsto, ya que sólo el 4 por ciento de los usuarios europeos se considera a sí mismo como “comprador frecuente” por este sistema.

j.- Dificultades para abrir cuentas de pago transfronterizas.- Como se subraya en la 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 de pago básicas,<sup>726</sup> las dificultades que encuentra el consumidor para abrir una

---

<sup>724</sup> COM 2001 /736) de 7 de diciembre de 2001.

<sup>725</sup> FLASH BE 117 “Consumer Study”.

<sup>726</sup> DOUE L 257, de 28 de agosto de 2014.

cuenta de pago transfronteriza puede disuadirle de realizar este tipo de actos de consumo.<sup>727</sup>

La *Guía del Consumidor Europeo en el Mercado Único* se refiere a estos problemas que plantean las compras transfronterizas, y los resume en los siguientes:

- *la barrera lingüística*: al consumidor puede resultarle difícil comunicarse en una lengua extranjera con el proveedor, el fabricante o una organización de consumidores de otro país.<sup>728</sup>
- *la falta de información*: tal y como se pone de manifiesto en la Guía, no siempre hay información fácilmente disponible sobre la gama de productos ofrecidos, su precio, las condiciones de venta y las posibilidades a las que recurrir en caso de problemas.
- *las normas diferentes*: existe diversidad de normas en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, sobre la salud y la seguridad de los productos.
- *los diferentes sistemas jurídicos*: otro factor que hace desconfiar al consumidor es el desconocimiento de la legislación del país extranjero, y la complejidad del Derecho internacional privado.

---

<sup>727</sup> Se señala, en su Considerando 5: “*Las actuales condiciones del mercado interior pueden disuadir a los proveedores de servicios de pago de ejercer su derecho al libre establecimiento o a prestar servicios en la Unión, ante la dificultad de conseguir clientes cuando se entra en un nuevo mercado. La entrada en nuevos mercados conlleva a menudo grandes inversiones. Esas inversiones se consideran justificadas solo si el proveedor prevé suficientes oportunidades y una demanda acorde por parte de los consumidores. La escasa movilidad de los consumidores en el ámbito de los servicios financieros minoristas se debe, en gran medida, a la falta de transparencia y de comparabilidad de las comisiones y servicios que se ofrecen, así como a las dificultades existentes a la hora de trasladar una cuenta de pago. Esos factores lastran también la demanda. Ello es particularmente cierto en el contexto transfronterizo*”.

<sup>728</sup> “*También existe el problema de la lengua a la hora de comprender los textos jurídicos, a menudo redactados en la lengua del país en que se hacen las compras.*”

- *el pago de las compras en el extranjero*: puesto que las tarjetas bancarias y los cheques no tienen la misma aceptación en todos los países (en este ámbito, la introducción del euro ha simplificado mucho las transacciones).
- *la garantía y el servicio posventa*: los proveedores no siempre ofrecen una garantía válida para todos los países de la Unión Europea.

En el *Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea*, de octubre de 2001,<sup>729</sup> se planteaba la clara fragmentación de las normas nacionales y comunitarias relativas a la protección del consumidor, lo cual impide el adecuado funcionamiento del mercado interior; además, se ponía de manifiesto la existencia de numerosos obstáculos a las transacciones entre las empresas y los consumidores, que hacía quebrar la confianza de los consumidores, en especial, en el ámbito de las relaciones de consumo transfronterizas. Estos obstáculos, a su vez, ejercen un efecto disuasorio sobre las empresas que se plantean vender sus productos en otros países comunitarios distintos del suyo propio.

Tal y como se pone de manifiesto en la *Comunicación de 2001 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre derecho contractual Europeo*,<sup>730</sup> para los consumidores y, en particular, las PYME, el desconocimiento de otros sistemas de Derecho contractual puede desincentivar la realización de transacciones transfronterizas. Los proveedores de bienes y servicios pueden incluso no ofrecer sus bienes y servicios a consumidores de otros países al considerarlo económicamente inviable. Por ejemplo, las disposiciones relativas a los contratos de subcontratación o prestación de servicios difieren considerablemente entre los Estados miembros, y estas diferencias pueden dificultar que los

---

<sup>729</sup> COM (2001) 531.

<sup>730</sup> COM (2001) 398 final, de 11 de julio de 2001.

subcontratistas –principalmente PYMES- celebren actos de consumo transfronterizos.<sup>731</sup>

Además, la disparidad entre las normativas nacionales puede conllevar mayores gastos de transacción, especialmente costes de información y posibles litigios, para las empresas y para los consumidores. Las partes contratantes podrían verse obligadas a obtener información y asesoramiento legal sobre la interpretación y aplicación de una ley extranjera que desconocen.<sup>732</sup>

Potenciar el carácter transfronterizo del mercado de los consumidores exigirá la aplicación del principio de *asistencia mutua* en el sentido de que los organismos nacionales actuarán en sus jurisdicciones respectivas, como si fueran responsables de todos los ciudadanos de la Unión Europea y llevarían a cabo tareas en nombre de otros Estados miembros.

En la Resolución (89/C 294/01) del Consejo, de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor,<sup>733</sup> ya se señalaba como una de las prioridades para el relanzamiento de la política de protección y fomento de los intereses de 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*”.

---

<sup>731</sup> Así, “*estas disposiciones van desde una Ley específica sobre la subcontratación en Italia y una ley sobre las condiciones de pago a los subcontratistas en Francia, hasta disposiciones del Código Civil sobre las relaciones contractuales en la mayoría de los Estados miembros (pp.ej., en Alemania, la subcontratación entra dentro del ámbito de una ley de 1976 sobre las condiciones generales del comercio y algunos artículos del Código Civil*”. De ello se desprende la confusión que existe tanto para el consumidor, como para el empresario, sobre la normativa que les afectará necesariamente en sus relaciones transfronterizas.

<sup>732</sup> Esto, además, puede suponer una desventaja competitiva para la PYME que desea actuar en otro Estado miembro, distinto del suyo, frente a los proveedores nacionales del país donde pretende actuar.

<sup>733</sup> DO C 294 de 22 de noviembre de 1989, páginas 1 a 3.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 288 de agosto de 2002, relativa al *Balance del seguimiento de la estrategia política anual para 2003*,<sup>734</sup> dictada como resultado del diálogo interinstitucional posterior a la adopción de la estrategia política anual para el año 2003, se señala, como una de las iniciativas clave para conseguir una economía sostenible e integradora, “*mejorar las condiciones de la competencia en el mercado interior, en particular en el ámbito de las ayudas estatales y la fiscalidad, crear el entorno necesario para cimentar la confianza de los consumidores en las transacciones transfronterizas y proseguir la continua expansión de las redes transeuropeas y de energía*”.

Se pone así de manifiesto el constante y creciente interés de la Comisión en hacer lo necesario para conseguir incrementar la confianza de los consumidores en las operaciones transfronterizas de consumo.<sup>735</sup>

En el ámbito de los créditos vivienda, en la Recomendación 2001/193/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2001, se pone de manifiesto la necesidad de que los prestamistas de créditos vivienda proporcionen al consumidor, en la fase precontractual, información suficientemente clara, que permita comparar las diferentes ofertas en el mercado único, puesto que este es uno de los ámbitos en que mayor podrían beneficiarse los consumidores de una actividad transfronteriza, toda vez que, de ordinario, la firma de un contrato de crédito vivienda es el compromiso financiero más importante que asume un consumidor. Para ello es necesario contar con las medidas de protección adecuadas, y en concreto, se prevén en esta Recomendación, las “fichas europeas de información normalizada”, que garantizaran a los consumidores una comparación transfronteriza en el ámbito europeo.

---

<sup>734</sup> COM (2002) 427 final.

<sup>735</sup> El Comisario Europeo de Mercado Interior, Frits Bolkestein, con ocasión de la presentación de la Red FIN-NET, ha dicho al respecto: “*Los mercados se desarrollan con la confianza. Los consumidores demandan la seguridad de que las compras transfronterizas no les crearán problemas adicionales. Es necesario establecer métodos de resolución de disputas transfronterizas que sean rápidas, eficientes y económicas, para asegurar el desarrollo de un mercado paneuropeo de servicios financieros al por menor*”.

En la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Europa 2020»), se exhortaba a que los ciudadanos pudieran participar plenamente en el mercado interior, para lo que sería necesario reforzar sus posibilidades de comprar bienes y servicios transfronterizos y su confianza al hacerlo, en particular en las transacciones en línea.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010,<sup>736</sup> titulada “*Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*”, se destaca la necesidad imperiosa de garantizar y proteger el principio de confianza y la seguridad jurídica de los consumidores en sus transacciones transfronterizas, y proteger su derecho a la información.<sup>737</sup> También se hacía hincapié, por la Comisión, en la necesidad de modernización de la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, para adaptarla al actual y futuro mercado, y sus peculiares cambios desde la adopción de la citada directiva, principalmente en cuanto al avance en las nuevas tecnologías y en

---

<sup>736</sup> COM(2010) 171 final.

<sup>737</sup> Reducir los trámites burocráticos que se exigen a las empresas es una prioridad importante; el procedimiento de exequátur, engorroso y costoso, que se requiere para reconocer y ejecutar una resolución judicial en otra jurisdicción, debería pasar definitivamente a la historia, manteniéndose las garantías necesarias. Garantizar el cobro de deudas transfronterizas con la misma facilidad con que se cobran las deudas internas aumentará la confianza de las empresas en nuestro mercado único, mientras que unos procedimientos de insolvencia eficaces facilitarán la recuperación de la crisis económica. Las transacciones transfronterizas resultarán más fáciles cuanto más coherente sea el Derecho contractual europeo. Las empresas no están aprovechando suficientemente el potencial de Internet para impulsar las ventas: el Derecho de la Unión puede contribuir a que sí lo hagan aumentando la seguridad jurídica que las empresas necesitan y, al mismo tiempo, garantizando el máximo nivel de protección a los consumidores. Los consumidores deben conocer sus derechos y tener acceso a vías de recurso en los asuntos transfronterizos. Por último, el recurso cada vez mayor a las modalidades alternativas de resolución de conflictos puede contribuir a una administración de justicia más eficaz.



espectacular incremento del comercio electrónico y las operaciones de consumo transfronterizas intracomunitarias.

En el Reglamento (UE) n° 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 se destaca que los problemas de vulnerabilidad que presentan los consumidores se agravan en el caso de relaciones de consumo transfronterizas; la vulnerabilidad de muchos consumidores nace precisamente de su falta de asertividad y de comprensión de la información que reciben o de las opciones disponibles, o de su desconocimiento de los sistemas de reclamación y compensación existentes, y que estos obstáculos se multiplican en el caso del consumo transfronterizo y la venta a domicilio, incluido el comercio transfronterizo en línea.

Como podemos apreciar, es una constante preocupación de las instituciones comunitarias garantizar la protección de los derechos de los consumidores en los actos de consumo transfronterizos intracomunitarios, porque en la situación actual es algo consustancial con el respeto a las libertades de circulación de personas, bienes y servicios que constituyen el pilar básico del mercado interior.

### **3. LAS TRANSFERENCIAS TRANSFRONTERIZAS**

#### **3.1. LA DIRECTIVA 97/5/CE RELATIVA A LAS TRANSFERENCIAS TRANSFRONTERIZAS**

Con el fin de lograr un clima de confianza en los consumidores, con relación a las transferencias transfronterizas, y con el objeto de lograr que estas transferencias sean rápidas, fiables y poco costosas, y se garantice en todo momento un alto nivel de protección a los consumidores, se adoptó la Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de

1997, *relativa a las transferencias transfronterizas*,<sup>738</sup> que fue derogada por la 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.<sup>739</sup>

La Directiva 97/5/CE extendía su ámbito de aplicación a las transferencias transfronterizas, entendidas estas como aquellas operaciones efectuadas por iniciativa de un ordenante a través de una entidad, situada en un Estado miembro, destinada a poner una cantidad de dinero a disposición de un beneficiario en un establecimiento situado en otro Estado miembro.<sup>740</sup>

El objetivo fundamental de la Directiva era el de mejorar los servicios de transferencias transfronterizas, y especialmente su eficacia; permitir, principalmente a los consumidores individuales y a las pequeñas y medianas empresas, efectuar transferencias de manera rápida, fiable y económica de una parte a otra de la Comunidad, dado que, en general, estas transferencias y pagos transfronterizos eran sumamente costosos si se comparaba con los pagos realizados dentro del ámbito nacional.

Esta Directiva se aplicaba a las transferencias efectuadas en las divisas de los Estados miembros y en euros, y cuyo importe no sobrepasase los 50.000 euros, y en ella se define la «transferencia transfronteriza» como una operación efectuada por iniciativa de un ordenante a través de una entidad, situada en un Estado miembro, destinada a poner una cantidad de dinero a disposición de un beneficiario en un establecimiento de otro Estado miembro.

En la Directiva 97/5/CE se hacía una especial regulación del derecho de información, al considerar que en las transferencias transfronterizas el

---

<sup>738</sup> DO L 43 de 14 de febrero de 1997.

<sup>739</sup> DOUE L núm. 319, de 5 de diciembre de 2007, páginas 1 a 36.

<sup>740</sup> Se establece en la Directiva que su ámbito de aplicación se limitará a las operaciones cuyo importe no supere los 50.000 Euros.

consumidor, normalmente, encuentra más dificultades respecto a la información que normalmente tiene a su alcance en las operaciones de consumo que realiza en su propio país; por ello, en la Directiva 97/5/CE se establecían una serie de extremos sobre los que se debe informar, inexcusablemente, al consumidor, y que son los siguientes:

a) Con carácter previo a la realización de la transferencia:

- indicación del plazo necesario para que se acrediten los fondos en la cuenta de la entidad del beneficiario
- indicación del plazo necesario para que los fondos acreditados en la cuenta de la entidad se abonen en la cuenta del beneficiario
- las modalidades de cálculo de todas las comisiones y gastos que deba pagar el cliente a la entidad
- la fecha de valor aplicada por la entidad
- la indicación de las vías de reclamación y de recurso
- la indicación de los tipos de cambios de referencia utilizados

b) Después de la ejecución o la referencia de la transferencia transfronteriza:

- una referencia que permita al cliente identificar la transferencia
- el importe inicial de la transferencia transfronteriza
- el importe de todos los gastos y comisiones a cargo del cliente
- la fecha de valor aplicada por la entidad

Por último, hemos de reseñar la obligación de indemnizar que se preveía en esta Directiva para el supuesto de que la entidad del ordenante no hubiera efectuado la transferencia dentro del plazo pactado, o si nada se pactó, antes del quinto día laborable bancario siguiente a la fecha de aceptación de la orden de transferencia transfronteriza, o bien cuando la entidad del beneficiario no hubiera puesto los fondos transferidos a disposición del beneficiario en el plazo pactado, o en defecto de plazo, al

término del siguiente día laborable a aquel en que se hayan acreditado los fondos en la cuenta del beneficiario; todo ello, con la excepción de que el retraso haya sido imputable al ordenante o, en su caso, al beneficiario.

Es también importante poner de relieve cómo, en el supuesto indemnizatorio al que acabamos de referirnos, se establecía una presunción “*iuris tantum*”, a favor del consumidor (*pro consumatore*); si se producía el retraso en la ejecución de la transferencia transfronteriza, se presumía culpable a la entidad (bien sea la entidad del ordenante, bien sea la entidad del beneficiario, según los casos). En estos supuestos, las entidades sólo podrían eximirse de la carga indemnizatoria si demostrasen que la culpabilidad era imputable al ordenante de la transferencia transfronteriza, o al beneficiario de la misma; esto es, el *onus probandi* de su no culpabilidad recaía sobre las entidades, beneficiándose así al consumidor.

### **3.2. EL REGLAMENTO (CE) Nº 2560/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2001, SOBRE LOS PAGOS TRANSFRONTERIZOS EN EUROS**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 31 de enero de 2000 *sobre pagos de poco valor en el mercado interior*,<sup>741</sup> reafirmaba la urgente necesidad que había de disponer en el mercado interior, en concomitancia con la introducción del euro, de servicios de pago eficaces, seguros y poco costosos. La Comisión expresó su deseo, a través de esta Comunicación, de que se aportasen ciertas mejoras a las infraestructuras que encargadas de estos pagos, que acusaban, en la práctica, un retraso importante con relación a los sistemas nacionales de transferencia electrónica. Igualmente, instaba al Parlamento para que se suprimiesen las divergencias en las comisiones retenidas cuando se utiliza una tarjeta de

---

<sup>741</sup> COM(2000)36.

pago a escala nacional o a escala transfronteriza y mayor transparencia de la información proporcionada a los titulares de estas tarjetas.

En las Resoluciones del Parlamento Europeo de 26 de octubre de 2000 sobre la Comunicación de la Comisión,<sup>742</sup> y de 4 de julio de 2001 sobre los *medios para ayudar a los agentes económicos en el cambio al euro*,<sup>743</sup> y los informes del Banco Central Europeo de septiembre de 1999 y de septiembre de 2000 sobre la *mejora de los servicios de pagos transfronterizos*, ponen de manifiesto la urgente necesidad de impulsar mejoras efectivas en este ámbito. Se subraya que hay un déficit por omisión en la información que reciben los consumidores, dado que reciben poca información, o ninguna en absoluto, sobre los costes de las transferencias.

También en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo de 3 de abril de 2001 sobre los preparativos para la introducción de billetes y monedas en euros, se apunta a la necesidad de mejorar en las garantías de los consumidores en las transacciones transfronterizas, y se indica la situación de inseguridad en que se encuentra el consumidor en este tipo de operaciones.

Para afrontar estas reformas que apuntaba la Comisión, como necesarias para garantizar los derechos de los consumidores en las transferencias transfronterizas, se adoptó el Reglamento (CE) nº 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, sobre los pagos transfronterizos en euros,<sup>744</sup> que sería parcialmente modificado por el Reglamento (UE) nº 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) nº 924/2009,<sup>745</sup> y sustituido y derogado,

---

<sup>742</sup> COM(2000) 36 - C5-0103/2000 - 2000/2018(COS)

<sup>743</sup> DO C 65 E de 14.3.2003, pp. 162.

<sup>744</sup> DOUE núm. 344, de 28 de diciembre de 2001, páginas 13 a 16.

<sup>745</sup> DOUE de 30 de marzo.

finalmente, por el Reglamento (CE) n° 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2560/2001.<sup>746</sup>

Desde la adopción de la anterior Directiva, el volumen de los pagos transfronterizos había crecido en gran medida, y la previsión era que creciese de forma más acelerada conforme se fuese completando el mercado interior, y especialmente con la introducción del euro. Y en este marco de libre circulación constituye un freno a los actos de consumo transfronterizos el mantenimiento de un nivel de comisiones más elevadas para los pagos transfronterizos que para los pagos interiores y, por tanto, obstaculizaba al buen funcionamiento del mercado interior.

Por ello, a través de este Reglamento, y con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado interior, se establecen mecanismos para intentar que las comisiones en concepto de pagos transfronterizos hechos en euros sean las mismas que las de los pagos en euros realizados dentro de un Estado miembro.<sup>747</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación, el Reglamento se aplicaría a los pagos transfronterizos en euros dentro de la Comunidad por un importe de hasta 50.000 euros, pero se excluyen los pagos transfronterizos efectuados entre entidades por cuenta propia.

---

<sup>746</sup> DOUE núm. 266, de 9 de octubre de 2009, páginas 11 a 18.

<sup>747</sup> Establecía su artículo 3: “1. Con efectos a partir del 1 de julio de 2002, las comisiones cobradas por una entidad en relación con los pagos electrónicos transfronterizos en euros por un importe de hasta 12500 euros serán iguales que las comisiones cobradas por la misma entidad por los pagos del mismo importe efectuados en euros dentro del Estado miembro en el que esté situada la entidad. 2. A partir del 1 de julio de 2003 a más tardar, las comisiones cobradas por una entidad relativas a las transferencias transfronterizas en euros por un importe de hasta 12500 euros serán iguales que las que cobra la misma entidad por pagos del mismo importe realizados mediante transferencia y efectuados en euros dentro del Estado miembro en que esté situada la entidad. 3. A partir del 1 de enero de 2006, el importe de 12500 euros ascenderá a 50000 euros.”

También se introducía medidas para facilitar las transferencias transfronterizas, y así, se introduce la obligación para todo proveedor de servicios de pago, de comunicar, cuando corresponda, a cada cliente que lo solicite el código de identificación bancaria (BIC) de la entidad y el número internacional de cuenta bancaria (IBAN) del cliente.

### **3.3. LA DIRECTIVA 2007/64/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2007, SOBRE SERVICIOS DE PAGO EN EL MERCADO INTERIOR**

A pesar de los mecanismos introducidos por la Directiva 97/7/CE y el Reglamento (CE) núm. 924/2009, anteriormente citados, y la Recomendación 87/598/CEE de la Comisión, de 8 de diciembre de 1987, sobre un código europeo de buena conducta en materia de pago electrónico,<sup>748</sup> o la Recomendación 97/489/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a las transacciones efectuadas mediante instrumentos electrónicos de pago,<sup>749</sup> se constata por la Comisión europea, la falta de armonización<sup>750</sup> en los servicios de pago en las transacciones transfronterizas, la insuficiencia de las medidas adoptadas, y la ausencia de seguridad jurídica, lo que constituyen serios valladares para el correcto funcionamiento del mercado único de los servicios de pago.

Por ello, es objetivo principal de la 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,<sup>751</sup> que viene a establecer a escala comunitaria

---

<sup>748</sup> D.O. L 365, 24/12/1987.

<sup>749</sup> Diario Oficial n° L 208 de 02/08/1997 pp. 0052 - 0058

<sup>750</sup> En el Considerando 2º de la Directiva se señala: “*Hoy en día, los mercados de servicios de pago de los Estados miembros están organizados de manera independiente, según criterios nacionales, y el marco jurídico de los servicios de pago se encuentra fragmentado en 27 regímenes nacionales*”

<sup>751</sup> DOUE núm. 319, de 5 de diciembre de 2007, páginas 1 a 36

un “*marco jurídico moderno y coherente*” para los servicios de pago, sean o no compatibles dichos servicios con el sistema que resulte de la iniciativa del sector financiero a favor de una zona única de pagos en euros, que sea neutra y garantice la igualdad de condiciones para todos los sistemas de pago, con el fin de preservar la elección del consumidor, y que debe suponer para el consumidor un avance considerable en términos de coste, seguridad y eficiencia en comparación con los sistemas nacionales existentes en la actualidad. Se pretende garantizar la coordinación de las disposiciones nacionales en materia de requisitos prudenciales, acceso al mercado de los nuevos proveedores de servicios de pago, requisitos de información y derechos y obligaciones respectivos de los usuarios y proveedores de estos.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Directiva 2007/64/CE, se establece que se aplicará a los servicios de pago dentro de la Unión Europea, esto es, cuando al menos uno de los proveedores de servicios de pago esté situado en territorio europeo, con las exenciones previstas en el artículo 3, y será de aplicación con independencia de si los servicios de pago se efectúan en euros, como en cualquier moneda de un estado miembro fuera de la zona euro, a diferencia de lo dispuesto en el Reglamento 2560/2001, que sería de aplicación sólo a las transacciones efectuadas en euros.

Dentro del desarrollo normativo de la Directiva queremos destacar la referencia a la transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago. Estos requisitos se dirigen a todos los proveedores de servicios de pago, aunque las partes podrán acordar su no aplicación, en todo o en parte, en los casos en los que el usuario de los servicios de pago no sea un consumidor.

La información que ha de facilitarse al consumidor debe estar redactada de manera clara y legible, fácilmente comprensible, y en la lengua oficial del Estado miembro que ofrezca el servicio o en cualquier otra acordada entre las partes.



La Directiva regula detalladamente la información que deba comunicarse previamente, coetáneamente o con posterioridad a la ejecución de la operación de pago.

En todo caso, la información que deba suministrarse de conformidad con la Directiva habrá de ser gratuita, pudiendo acordarse el cobro de gastos únicamente si el usuario solicita información adicional, con más frecuencia o por medios de comunicación diferentes a los acordados.

Respecto a las modificaciones contractuales, se ha introducido una disposición específica que prevé la posibilidad de considerar que se ha aceptado la modificación de las condiciones del contrato por parte del usuario si, una vez notificada, no comunica al proveedor de servicios su no aceptación.<sup>752</sup>

Por último, queremos mencionar la apuesta que se hace en el artículo 83 de la Directiva por la introducción de un sistema RAL para solucionar los conflictos que afecten a los derechos y obligaciones derivados de la citada Directiva entre los usuarios de servicios de pago y sus proveedores de servicios de pago.

### **3.4. EL REGLAMENTO (UE) N° 260/2012 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 14 DE MARZO DE 2012**

Con motivo de la introducción del euro, en enero de 2002, se facilitaban las transacciones transfronterizas intracomunitarias, y resultaba posible realizar dentro de la eurozona pagos en efectivo en una divisa común con la misma comodidad y sencillez con la que se efectuaban anteriormente dichas transacciones en las respectivas monedas nacionales de cada Estado miembro.

---

<sup>752</sup> Esta disposición cobró especial relevancia en España, ya que el Servicio de Reclamaciones del Banco de España se había mostrado reticente a aceptar esta postura hasta el momento, que ha venido considerando como un caso de mala práctica bancaria.

Pero un paso más se necesitaba para la introducción del euro como moneda única: que se pudieran efectuar dichos pagos en toda la eurozona, sin necesidad de tener que utilizar el efectivo. Para ello se necesitaba un instrumento eficaz que posibilitase la emisión y recepción de pagos desde una cuenta única en cualquier lugar de la eurozona mediante un único conjunto de instrumentos de pago de modo que todas las operaciones (nacionales y transfronterizas) presentasen las mismas condiciones de facilidad, eficiencia y seguridad. Es así como surge, en 2008, la Zona Única de Pagos en Euros o Single Euro Payments Area (SEPA), que comprende todos los Estados miembros de la Unión Europea, y los países siguientes: Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, San Marino y Suiza.

Tanto el Parlamento Europeo, mediante sus resoluciones de 12 de marzo de 2009<sup>753</sup> y 10 de marzo de 2010,<sup>754</sup> como el Consejo, en sus conclusiones adoptadas el 2 de diciembre de 2009, habían venido subrayado la importancia de lograr una rápida migración a la SEPA, y con este principal objetivo se adopta el Reglamento (UE) n° 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009.<sup>755</sup>

El Reglamento tiene como objetivo la implantación de servicios de pago comunes a toda la Unión que sustituyan a los actuales servicios de pago nacionales, la creación de un mercado integrado de pagos electrónicos en euros, sin distinción entre pagos nacionales y transfronterizos, como algo consustancial para el adecuado funcionamiento del mercado interior. La zona única de pagos en euros (“SEPA”) debe aportar a los ciudadanos y las empresas de la Unión servicios de pago en euros seguros, a precios competitivos, de fácil uso y fiables, y debe aplicarse a los pagos SEPA, a

---

<sup>753</sup> DO C 87 E de 1.4.2010, pp. 166.

<sup>754</sup> DO C 349 E de 22.12.2010, pp. 43.

<sup>755</sup> DOUE de 30 de marzo de 2012.

escala nacional y transfronteriza, en las mismas condiciones básicas y con arreglo a los mismos derechos y obligaciones, independientemente de la ubicación en la Unión.

El Reglamento ha establecido la fecha del 1 de febrero de 2014 como fecha final de migración a las transferencias y adeudos SEPA en la zona euro (1 de octubre de 2016 para el resto de países de la UE). A partir de ese momento, todas las transferencias y adeudos realizados en cualquier Estado miembro han de ser idénticos a los realizados en cualquier país de la zona SEPA, con independencia de si la transacción es nacional o transfronteriza.

El Reglamento será aplicable a las transferencias y los adeudos domiciliados denominados en euros en la Unión, cuando el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario estén radicados en la Unión, o cuando el único proveedor de servicios de pago que intervenga en la operación de pago esté radicado en la Unión.<sup>756</sup>

Se fijan, en el Reglamento, los principios básicos que han de ser observados por los diferentes sistemas de pago, y que son:

a.- Accesibilidad. El proveedor de servicios de pago debe asegurarse que el sistema de pagos sea accesible por un ciudadano para llevar a cabo transferencias o adeudos domiciliados de carácter nacional y que lo sea también para llevar a cabo transferencias o adeudos domiciliados de carácter transfronterizo.

---

<sup>756</sup> Quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento las operaciones de pago que realicen los proveedores de servicios de pago por cuenta propia, las que se liquiden a través de sistemas de pago para grandes importes (es decir, a través de TARGET2), las efectuadas mediante tarjetas de pago o dispositivo similar (de telecomunicación, digital o informático), incluidas las retiradas de efectivo (a menos que la tarjeta de pago o el dispositivo solo se utilice para generar la información necesaria para efectuar directamente una transferencia o un adeudo domiciliado con origen y destino en una cuenta de pago identificada mediante el número BBAN o el número IBAN, términos que se definirán más adelante), las de giro monetario y las que transfieran dinero electrónico.

b.- Interoperabilidad.- Las disposiciones de los regímenes de pago utilizados por los proveedores de servicios de pago deben ser las mismas para transferencias nacionales y transfronterizas en la UE y similares para adeudos domiciliados nacionales y transfronterizos en la UE; y el operador del sistema de pagos debe garantizar que su sistema de pago sea técnicamente interoperable con otros sistemas de pago minoristas en la UE.

### **3.5. REGLAMENTO (UE) 2015/847 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 20 DE MAYO DE 2015**

El Reglamento (UE) 2015/847<sup>757</sup> 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) nº 1781/2006, -que entrará en vigor el 26 de junio de 2017-, introduce normas sobre la información que deben incluir las transferencias de fondos (en cualquier moneda) relativa a sus ordenantes y beneficiarios cuando al menos uno de los prestadores de servicios de pago participantes en la transferencia esté establecido en la UE. Esta obligación se impone a efectos de prevención, detección e investigación del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Se siguen en el Reglamento las Normas internacionales sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación adoptadas por el GAFI el 16 de febrero de 2012 («Recomendaciones revisadas del GAFI») y, en particular, la Recomendación 16 del GAFI sobre transferencias electrónicas y la nota interpretativa revisada para su aplicación, garantizando que sean aplicadas de manera uniforme en toda la Unión y, en especial, que no haya ninguna discriminación ni discrepancia entre, por un lado, los pagos nacionales dentro de un Estado miembro y, por otro, los pagos transfronterizos entre Estados miembros.

---

<sup>757</sup> DOUE L 141, de 5 de junio de 2015.

Están dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 2015/847 todas las transferencias de fondos, en cualquier moneda, enviadas o recibidas por un prestador de servicios de pago o un prestador de servicios de pago intermediario establecido en la UE, con las exclusiones previstas en los apartados 2 y 3, del artículo 2 del Reglamento.



## **CAPÍTULO IV**

# **MEDIOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO EN LOS PROCESOS CIVILES Y MERCANTILES**

### **1. EL LITIGANTE TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO**

El incremento de las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores de diferentes Estados miembros es una de las consecuencias inmediatas del Mercado Interior, y de las libertades de circulación de personas, bienes y servicios, que se han desarrollado aún más a raíz de la introducción del euro, como moneda única, y de los avances en la sociedad de la información y en el comercio electrónico. La desaparición de las fronteras interiores, unida a la instauración de una moneda única (en la eurozona), y el incremento de las operaciones de consumo por medios electrónicos, han hecho incrementar de forma exponencial las interacciones entre consumidores y empresarios que, respectivamente, residen y ofrecen

sus productos o prestan sus servicios en diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

Ya en el año 1993, la Comisión Europea exponía, en el Libro Verde sobre “*Asistencia jurídica en litigios civiles: problemas para el litigante transfronterizo*”,<sup>758</sup> los numerosos problemas existentes en cuanto al acceso a la asistencia jurídica de las personas involucradas en conflictos y litigios en un Estado miembro distinto del suyo, y se sugerían numerosas reformas encaminadas a proteger los derechos del consumidor transfronterizo y aumentar su seguridad jurídica y su confianza en las transacciones transfronterizas.

El 9 de febrero del año 2000 la Comisión publicó un nuevo Libro Verde sobre “*Asistencia jurídica en litigios civiles: Problemas para el litigante transfronterizo*”.<sup>759</sup>

El Reglamento 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 («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»)<sup>760</sup> pone de manifiesto la falta de una aplicación eficaz de la legislación en los actos de consumo transfronterizo, lo que provoca una grave distorsión de la competencia, y una falta de confianza en el consumidor, y por ello, establece un sistema de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros designadas como encargadas de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores y la Comisión, con el fin de garantizar el cumplimiento de dicha legislación y el buen funcionamiento del mercado interior, y para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores.

---

<sup>758</sup> COM (93) 576 final, de 16 de noviembre de 1993.

<sup>759</sup> COM(2000) 51 final.

<sup>760</sup> DOUE L 364, de 9 de diciembre de 2004.



Se define, en el Reglamento, la infracción intracomunitaria como todo acto u omisión contrario a la legislación protectora de los intereses de los consumidores, que perjudique o pueda perjudicar los intereses colectivos de los consumidores que residen en uno o varios Estados miembros distintos del Estado miembro en el que se originó o tuvo lugar el acto u omisión en cuestión, o en el que esté establecido el comerciante o proveedor responsable, o en el que se encuentren las pruebas o los activos correspondientes al acto u omisión.

En los litigios transfronterizos, especialmente en materia de consumo, la persona que pretende plantear la reclamación puede necesitar asistencia jurídica<sup>761</sup> en tres momentos diferentes<sup>762</sup>:

1º) Previamente al proceso, necesitará asesoramiento sobre los derechos que le corresponden, y los sistemas de resolución de conflictos existentes, la jurisdicción competente y la normativa aplicable.

2º) Durante el proceso: la asistencia de un abogado, y la exención de costas procesales.

3º) Después del proceso: necesitará obtener el reconocimiento de la fuerza ejecutiva de la resolución judicial extranjera y su ejecución.

---

<sup>761</sup> Se establece en el Libro Verde sobre Asistencia Jurídica en litigios civiles: problemas para el litigante transfronterizo, que “*a los efectos del presente Libro Verde, la Comisión entenderá por “asistencia jurídica”, cualquiera de las siguientes prestaciones:*

- *la prestación a título gratuito o a bajo coste de servicios de asesoría jurídica o de representación ante los tribunales por parte de un abogado*
- *la exención total o parcial de otras costas tales como las costas procesales que, de lo contrario, habrían de abonarse*
- *la asistencia económica directa destinada a sufragar cualquiera de los costes relacionados con el proceso tales como los honorarios de los abogados, costas procesales, gastos de testigos, condena en costas de la parte perdedora, etc.”*

<sup>762</sup> Sobre la tutela procesal de los consumidores en la Unión Europea, puede verse: ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., Tutela procesal de los consumidores, Ed. Bosch, Barcelona, 1995, pp. 144 ss.; y GONZÁLEZ MALABIA, S., Tutela judicial del comercio electrónico, Ed. Tirant lo Blanch y U. de Valencia, 2004, pp. 69 ss.

Para solucionar los problemas con los que se encuentra el litigante transfronterizo, la Comisión proponía una serie de medidas, encaminadas a suprimir cualquier tipo de discriminación contra los ciudadanos comunitarios por motivos de residencia o de nacionalidad y también a eliminar o reducir al mínimo los inconvenientes que suponen los costes adicionales del pleito transfronterizo y las diferencias entre los sistemas nacionales por lo que se refiere a ingresos mínimos y al examen de la fundamentación de la solicitud.

Veamos estas medidas:

1º) *Derecho a la asistencia jurídica. Ámbito personal de aplicación.-*

En los Estados miembros, los sistemas de justicia gratuita pueden ser territoriales, esto es, que se conceda asistencia jurídica, solamente para los procedimientos incoados en el Estado. Por lo tanto, el consumidor que pretenda litigar en un órgano jurisdiccional ubicado en un Estado miembro distinto al suyo, no podrá obtener asistencia jurídica gratuita en su propio Estado y deberá solicitarla en aquél en el que radica el órgano ante el que se tramitará la causa.

Aparte de ello, existe otro problema, y es que los sistemas de asistencia jurídica gratuita de los respectivos Estados miembros no son iguales, presentan numerosas divergencias, puesto que algunos Estados miembros conceden la asistencia jurídica sin ningún requisito de nacionalidad o residencia, mientras que otros sólo lo conceden a los residentes, y otros se remiten a la existencia de reciprocidad.

Se señala en el Libro Verde la existencia de abundante jurisprudencia sobre problemas análogos, de la que se puede inferir que cualquier beneficiario de un derecho conferido por el Derecho comunitario (incluidos los consumidores de bienes o servicios transfronterizos) tiene derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos del país de acogida; veamos algunas de las sentencias de las que parece inferirse esta conclusión:

- a) No se podrá negar la asistencia jurídica a los ciudadanos comunitarios que trabajen en el Estado donde se siga el procedimiento, ni tampoco a los miembros de su familia que dependan económicamente de ellos.<sup>763</sup>
- b) La jurisprudencia más reciente, apunta a que un nacional comunitario residente en el Estado donde se siga el procedimiento, tiene derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de dicho Estado, con independencia de que sea o no trabajador.<sup>764</sup>
- c) Los ciudadanos comunitarios deben poder interponer una acción ante los tribunales de un Estado miembro en igualdad de condiciones con los ciudadanos de ese Estado.<sup>765</sup>
- d) El artículo 12 del Tratado de Roma establece el principio de no discriminación por razones de la nacionalidad.<sup>766</sup> Por ello, las condiciones por las que se requiere que los extranjeros residan o estén presentes en el territorio nacional para poder asimilarse a los nacionales, se ven afectadas por el artículo 12

---

<sup>763</sup> Se puede llegar a esta conclusión si examinamos al Sentencia Mutsch (asunto 137/84, Rec. 1985, 2681-2697) en la cual el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó que el derecho a que los procedimientos ante los tribunales se desarrollen en la propia lengua contribuía considerablemente a la integración del trabajador emigrante en el Estado de acogida y constituía por lo tanto una “ventaja social” en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento 1612/78. Por consiguiente, los ciudadanos comunitarios que trabajasen en dicho Estado están facultados para hacer valer este derecho del mismo modo que los nacionales del Estado de acogida. Parece que este razonamiento podría aplicarse con mayor motivo a la asistencia jurídica. La jurisprudencia deja sentado que este derecho se concede también a los trabajadores transfronterizos (véase la sentencia Meints, asunto C-57/96, Rec. 1997, pp. I-6689) y a los miembros de su familia que dependan de ellos económicamente (véase Deak, asunto 94/84, Rec. 1985, pp. 1873 y Bernini, C-3/90, Rec. 1992, pp. I-1071).

<sup>764</sup> A este respecto, la Sentencia Martínez Sala, dictada en el asunto C-85/96, Rec. 1998, p-I-2694, se refiere al acceso a las ventajas sociales concedidas en las mismas condiciones aplicables a los ciudadanos del Estado de acogida incluso cuando el solicitante no es un trabajador.

<sup>765</sup> Sentencia Data Delecta Aktiobag, de 26 de septiembre de 1996, dictada en el asunto C-43/95, Rec. 1996, pp.I-4461.

<sup>766</sup> En la sentencia Bickel, de 24 de noviembre de 1998, asunto C-274/96, se declaró el derecho de un ciudadano alemán implicado en un procedimiento penal en Italia, a utilizar su propia lengua.

del Tratado de Roma, y por lo tanto, tales condiciones no podrían invocarse contra los ciudadanos comunitarios intervinientes en litigios en el Estado de acogida.

Aparte del Derecho comunitario existen otras normas internacionales que también apuestan por la asistencia jurídica antidiscriminatoria; así, destacamos el artículo 6 del Convenio europeo sobre derechos humanos<sup>767</sup> (aplicable en todos los Estados miembros de la Comunidad) da derecho a cualquier persona acusada de un delito a obtener asistencia jurídica en caso de que carezca de medios económicos, cuando así lo requieran los intereses de la justicia. Además de esta disposición específica, aplicable solamente a los litigios penales, se ha afirmado que el derecho general del artículo 6 a una audiencia justa independientemente de la naturaleza de los procedimientos, incluye el derecho, en ciertas circunstancias, a recibir asistencia jurídica.

También citamos el Convenio II de La Haya, de marzo de 1954, relativo al procedimiento civil, y ratificado por la mayor parte de los países comunitarios, exige a los Estados contratantes que apliquen a los ciudadanos de otros Estados contratantes el mismo trato que a sus nacionales<sup>768</sup>; en el Convenio XXIX de La Haya, de 25 de octubre de 1980, tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia<sup>769</sup> exige a los Estados contratantes que traten los ciudadanos y a las personas residentes habitualmente en un Estado contratante, como si fueran sus propios ciudadanos y/o residentes.

---

<sup>767</sup> Publicado en España en el BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979.

<sup>768</sup> En materia de asistencia jurídica gratuita, establece el artículo 20 del Convenio de la Haya: “*En materia civil y comercial, los nacionales de cada uno de los Estados contratantes gozarán en todos los demás Estados contratantes del beneficio de asistencia judicial gratuita en pie de igualdad con sus nacionales, de conformidad con la legislación del Estado dentro de cuyo territorio el beneficio de la asistencia judicial gratuita sea reclamado.*”

<sup>769</sup> Ratificado por Francia, Finlandia, Holanda, Bélgica, España y Suecia.

2º.- *Requisitos sustantivos: económicos y sostenibilidad de la pretensión.*-

Para el supuesto que se reconociese el derecho a la asistencia jurídica gratuita a los ciudadanos comunitarios, con independencia de si son nacionales o residentes en el Estado donde se sigue el procedimiento, surge entonces la necesidad de examinar las circunstancias de índole económica (para determinar si concurren o no las circunstancias que justifiquen este beneficio), y de sostenibilidad de la pretensión.

Por lo que respecta al primero de los aspectos, la mayoría de los Estados miembros exigen al solicitante que no supere un determinado nivel de vida; sin embargo, es palmario que el nivel de vida varía en los Estados miembros, por lo que podría darse la circunstancia de que un consumidor que cumpliera los requisitos para acceder a este beneficio en su propio país, y éste tuviera un alto nivel de vida, no tuviera reconocido ese beneficio en otro Estado miembro con un nivel de vida general más bajo. Ello pudiera suponer un trato discriminatorio respecto de los ciudadanos de los Estados miembros con mayor nivel de vida. Para corregir este efecto discriminatorio la Comisión propone aplicar los criterios del país de acogida, pero introduciendo un “factor de corrección” o una “ponderación” que tuviera en cuenta las diferencias entre el coste de la vida en los dos países implicados.

En cuanto al segundo de los aspectos sustantivos, el examen previo de la viabilidad de la reclamación es bastante subjetivo<sup>770</sup>, y se emplean fórmulas heterogéneas en los distintos Estados miembros, por lo que sería necesario fijar unos criterios mínimos objetivos que deberían ser respetados, y conforme a los cuales se debería fundamentar una hipotética denegación del beneficio de justicia gratuita.

3º. *Costes adicionales.*-

---

<sup>770</sup> En algunos Estados miembros se examina la acción con fórmulas como las siguientes: “*si tiene una posibilidad razonable de éxito*”, “*probabilidades serias de que el solicitante gane*”, “*si el litigante que no tuviera asistencia gratuita arriesgaría su propio dinero*”, etc.

La necesidad de litigar en un país distinto del propio plantea al consumidor la necesidad de atender costes adicionales que no tendrían que ser soportados si el pleito se siguiese en su propio país; esto puede hacer frustrar el derecho del consumidor, al resultar antieconómica la defensa de su legítimo derecho.

Los costes adicionales del consumidor transfronterizo podrían ser los siguientes:

a.- Contratación de dos abogados.- El hecho de que el consumidor resida en un Estado, pero deba plantear su reclamación en otro Estado miembro, hará necesario, o al menos, muy conveniente, que el consumidor contrate los servicios de dos abogados: uno en cada Estado miembro. Sin embargo, aun en el supuesto de que el consumidor tuviera acceso al sistema de justicia gratuita, nunca se le reconoce el derecho a esta doble asistencia letrada, y, a lo sumo (no siempre) se le reconoce tan sólo el derecho al Letrado del país de acogida. Por ello, el consumidor deberá optar por: contratar al otro abogado con su propio dinero (lo que le supone un coste adicional), o bien no contratarlo (lo que supondría que podrían no estar suficientemente asesorado).

b.- Traducción e interpretación.- Con carácter previo a la presentación de la reclamación puede ser necesario contratar los servicios de algún traductor, por ejemplo, cuando haya que presentar algún documento en el país de acogida, o cuando tenga que entrevistarse con su abogado, si no comparten la misma lengua. Posteriormente, durante el desarrollo del procedimiento, existirán algunas fases en las que será también necesario contratar estos servicios, como por ejemplo, en la presentación de documentos o durante el desarrollo de la vista.

c.- Viajes y demás gastos.- El hecho de que el procedimiento se siga en un país distinto exigirá que el consumidor realice, en ocasiones, desplazamientos a dicho país, llamadas, fax, etc., que supondrán un incremento considerable del coste total de la reclamación, y que no están cubiertos por ningún sistema de asistencia jurídica gratuita.

#### 4º. *Acceso a abogados debidamente cualificados.*-

Existen pocos abogados con experiencia en litigios internacionales, y mucho menos con experiencia en reclamaciones de consumo transfronterizas, puesto que, la mayor parte de los problemas que puedan surgir por el consumo transfronterizo, suelen ser de una cuantía escasa, que hace que sea antieconómico acudir a un abogado, y costear elevadas minutas.

Sin embargo, el consumidor necesita el asesoramiento de dos abogados cualificados debidamente: uno en su propio país, que conozca la legislación del país de acogida, y otro en el país de acogida, con experiencia y formación en la materia.

Entre las propuestas que formula la Comisión se recoge la creación de bases de datos nacionales y comunitarias de abogados, así como la creación de una red europea de abogados, donde los abogados de un país fuesen corresponsales en uno o varios Estados miembros al suyo, y que deberían ser abogados dispuestos a llevar asuntos de carácter transfronterizo con cargo a los servicios de asistencia jurídica gratuita o, en caso de necesidad, de forma gratuita. Los abogados corresponsales deberían informar:

a.- A sus clientes nacionales sobre:

- la incoación de procesos y defensa en procedimientos judiciales en otro Estado miembro;
- la oposición, en el país del cliente, a la ejecución de una sentencia dictada en otro Estado miembro;
- y la obtención de asistencia jurídica en otro Estado miembro.

b.- A sus clientes extranjeros les informarán sobre:

- incoación de procesos y defensa en procedimientos judiciales en el propio país del abogado
- ejecución de sentencias extranjeras en ese país
- obtención de la asistencia jurídica en dicho país

#### *5º. Procedimientos técnicos.-*

El Acuerdo de Estrasburgo, de 1977 (*Acuerdo del Consejo de Europa sobre la transmisión de solicitudes de asistencia jurídica*), que fue ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea a excepción de Alemania, establecía un sistema por el que las solicitudes podían realizarse en un país y enviarse, mediante un sistema de transmisión y recepción central por las autoridades designadas a este fin por los Estados contratantes, al Estado contratante en donde se solicitaba la asistencia jurídica.

No obstante, la práctica demostró que éste fue un instrumento muy poco utilizado.

Por ello, la Comisión recomendaba que se hiciese un mayor uso de este instrumento y, por supuesto, que fuese firmado por Alemania, o bien que se crease un instrumento en el ámbito comunitario, perfeccionando el ya existente.

Esta Recomendación dio lugar a la Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios, de la que hablaremos posteriormente.

#### *6º. Información y formación.-*

El hecho de que el procedimiento de transmisión de solicitudes de asistencia jurídica gratuita creado por el Acuerdo de Estrasburgo, no sea apenas utilizado, es una muestra del desconocimiento que los consumidores



y las autoridades nacionales tienen de los instrumentos de protección de los derechos de los consumidores. Por ello, se hace necesario mejorar la información sobre la protección de los consumidores en tres ámbitos:

- a. Información al público sobre los derechos y procedimientos vigentes en la Unión Europea.
- b. Información a los profesionales sobre cómo orientar a los solicitantes y cómo tramitar y las solicitudes.

Para solucionar este problema de falta de información se proponía por la Comisión la reedición del folleto “*Cómo hacer valer sus derechos en el mercado único europeo*”, que se desarrolló mediante la iniciativa “*Diálogo con los ciudadanos y las empresas*”, donde se describen los medios de reparación disponibles a escala nacional y comunitaria. En la reedición se ampliaría la información, incluyendo también las listas de abogados competentes.

Esta reedición se complementaría con acciones de fomento de la formación y la formación interdisciplinaria y con campañas de información dirigidas a los profesionales participantes en la asistencia jurídica (abogados, jueces, funcionarios de policía, trabajadores sociales, autoridades de emigración, etc.).

*7°. Reforma de los sistemas nacionales de justicia gratuita y de los medios alternativos de asegurar el acceso a la tutela judicial.-*

La Comisión señalaba hacia varias alternativas, para evitar un sistema de justicia gratuita que resulte demasiado costoso:

a.- *Pactos de cuota litis.-* Son pactos en virtud de los cuales el abogado renuncia a sus honorarios si se pierde el caso, y percibe un porcentaje de la indemnización concedida al cliente, si gana. El problema que puede plantear es que aún no se soluciona el problema de que el litigante

vencido sea condenado en costas y deba sufragar los gastos de la parte vencedora.<sup>771</sup>

b.- *Seguro de asistencia jurídica.*- Un seguro privado por el que los individuos se aseguren la asistencia jurídica, es otra de las opciones, ya que cubren los gastos de cualquier reclamación del asegurado.

Los problemas plasmados en el Libro Verde han intentado ser objeto de resolución –con mayor o menor éxito- en la normativa posterior desarrollada por la Unión Europea, y entre la que destacamos la Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios,<sup>772</sup> la Decisión 2005/630/CE de la Comisión, de 26 de agosto de 2005, por la que se establece un formulario para la transmisión de las solicitudes de justicia gratuita en aplicación de la Directiva 2003/8/CE del Consejo<sup>773</sup> [Diario Oficial L 225 de 31.8.2005], y la Decisión 2004/844/CE de la Comisión, de 9 noviembre de 2004, por la que se establece un formulario para la solicitud de asistencia jurídica gratuita con arreglo a la Directiva 2003/8/CE del Consejo destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios,<sup>774</sup> que desarrollaremos en el siguiente apartado.

---

<sup>771</sup> Igualmente, habrá que tener en cuenta que en algunos países (como España) está prohibido en los códigos de conducta o deontológicos de los Abogados, establecer este tipo de pactos de cuota litis.

<sup>772</sup> DO L 26 de 31.1.2003.

<sup>773</sup> Diario Oficial L 225 de 31.8.2005.

<sup>774</sup> Diario Oficial L 365 de 10.12.2004.

## 2. EL ACCESO A LA JUSTICIA DEL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO

“*Justicia aplazada, justicia negada.*” Esta frase se recoge en el **Marcador de Justicia de la Unión Europea del 2015** (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Indicadores de Justicia de la UE 2015”, de 9 de marzo de 2015).<sup>775</sup> La Comisión pone de manifiesto que uno de los grandes problemas que se plantea en el acceso a la justicia es la duración en el tiempo de las reclamaciones; algo especialmente gravoso en el ámbito de las reclamaciones transfronterizas.<sup>776</sup> Son muchos los problemas que se plantean al consumidor transfronterizo para defender judicialmente sus pretensiones.

Según BÁDENAS CARPIO<sup>777</sup> son tres las razones que impiden la eficacia de los instrumentos jurisdiccionales ordinarios para resolver los litigios transfronterizos que enfrenta a los empresarios con los consumidores. Dos son de orden interno, a saber, la habitual escasa cuantía de las reclamaciones y la también habitual desigualdad económica entre los litigantes. La escasa cuantía de las reclamaciones desincentiva a los consumidores a instar las oportunas acciones judiciales si se tienen en cuenta los desembolsos que es preciso realizar para emprender acciones de este tipo. La desigualdad económica produce que, una vez iniciado el procedimiento resulte mucho más gravoso su desarrollo para el consumidor

---

<sup>775</sup> COM (2015), 116 final.

<sup>776</sup> La puntualidad de las resoluciones es esencial para las empresas y los inversores. En sus decisiones de inversión, las empresas tienen en cuenta el riesgo de verse enredadas en litigios comerciales, laborales, tributarios o concursales. La eficiencia con que un sistema judicial de un Estado miembro tramita los pleitos es muy importante. Por ejemplo, la ejecución legal de un contrato de suministros o de servicios resulta tanto más onerosa cuanto más largo sea el litigio judicial e incluso resulta inútil al cabo de un determinado período de tiempo, una vez que se reducen los visos de recuperar dinero de pagos y sanciones.

<sup>777</sup> BÁDENAS CARPIO: *El Sistema Arbitral de Reclamaciones de Consumo*, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia, 1993, pp. 727 y ss.

que para el empresario. A estas dos dificultades de orden interno se sumaría una tercera cuando en el conflicto de consumo aparecen enfrentados un empresario y un consumidor procedentes de países diferentes, complicándose el asunto con las normas sobre competencia judicial internacional. Estas normas, en opinión de diversos autores, pueden colocar en situación de privilegio a alguna de las partes litigantes. De esta manera, el idioma que se va a utilizar en las actuaciones judiciales, el lugar donde se van a desarrollar las mismas, y la ley aplicable en la resolución del conflicto, pueden influir en beneficio de una de las partes.

En ese mismo sentido, CREMADES<sup>778</sup> señala las diferencias que pueden existir, y los beneficios que se pueden atribuir a una de las partes, respecto a la otra, en atención a la determinación del fuero competente para solucionar el litigio transfronterizo.

Una política adecuada de protección de los consumidores, debe velar por el respeto a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, en todas las fases del acto del consumo, desde la información que recibe previa al contrato, hasta las posteriores vías de solución de conflictos de intereses, por los problemas que pudieran derivarse del acto de consumo.

El derecho al acceso a la justicia gana particular atención con el *Estado del bienestar*, en el que se pretende dotar al individuo de los medios necesarios para ejercitar todos los derechos que le asisten en su distinta concepción como ciudadano, consumidor, trabajador, etc. El derecho al acceso a la justicia deviene así un derecho esencial, sin el cual los demás derechos carecen de sentido, puesto que si falla el primero, no existiría un mecanismo eficaz para reivindicar el respeto de los demás derechos.

El derecho al acceso a la justicia para todos es un derecho fundamental consagrado por el artículo 6 del Convenio Europeo de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El

---

<sup>778</sup> CREMADES, J, FERNÁNDEZ ÓRDOÑEZ, M.A. E ILLESCAS, R.: *Régimen Jurídico de Internet*. Ed. La Ley, Madrid, 2002, pp. 1553 a 1635.

derecho de recurso efectivo ha sido elevado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al rango de principio general de Derecho Comunitario<sup>779</sup>, proclamado además por el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El derecho a la justicia es una exigencia a la que los Estados miembros deben responder, en particular, mediante la puesta a disposición del consumidor de procedimientos judiciales rápidos y poco costosos.

Por su parte, la Unión Europea procura facilitar el acceso a la justicia mediante una serie de medidas como la creación de un sistema de información sobre una justicia de fácil acceso, cuyo desarrollo y actualización corren a cargo de una red de autoridades nacionales competentes.<sup>780</sup>

Por ello, la política de protección a los consumidores, debe integrar los siguientes puntos:

- a) una política de prevención, por la que se consiga concienciar a los consumidores –en su carácter individual y colectivo- de su posición en el mercado, de sus derechos y modo de ejercerlos
- b) procedimientos judiciales adecuados, y con las garantías suficientes para permitir garantizar el libre acceso de los consumidores a ellos, para la solución de sus litigios, tanto en el ámbito individual, en las pretensiones económicas “menores”, como en el ámbito colectivo.

---

<sup>779</sup> Sentencia de 15 de mayo de 1986, asunto 222/84, Johnston, Recopilación, pp. 1651.

<sup>780</sup> Decisión del Consejo 2001/470/CE de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, DO L 174 de 27 de junio de 2001, pp. 25. Con arreglo al artículo 14 de esta Decisión “*se creará progresivamente un sistema de información destinado al público a través de internet*” que incluirá, en particular, fichas de información, algunas de las cuales se referirán a la “*posibilidad de solucionar los litigios por medios alternativos, con indicación de los centros nacionales de información y asistencia de la Red extrajudicial a escala europea para la solución de litigios de los consumidores*”.

En el ámbito de la protección de los consumidores y su acceso a la justicia, debemos distinguir varias iniciativas y avances desde la constitución de las Comunidades Europeas, hasta el momento actual:

- El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957 no contenía una política específica de los consumidores.

- En el año 1957, la Comisión organizó un coloquio sobre los medios judiciales y parajudiciales para la protección de los consumidores, que permitió analizar especialmente: los sistemas de asistencia y de consejo existentes en los Estados miembros; los sistemas de reclamación, de arbitraje y de arreglos amistosos de litigios existentes en los Estados miembros; y las legislaciones de los Estados miembros relativas a la defensa de los consumidores, en particular las vías de recurso y procedimientos existentes. En las conclusiones del coloquio se formularon una serie de sugerencias, relativas al acceso de los consumidores a la justicia.<sup>781</sup>

- Habría que esperar a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en el año 1972 en París, para que la política de protección de los consumidores empezara a concebirse como una política propia, especial y prioritaria, de la Comunidad. Ya entonces se pone de manifiesto la situación de desprotección, subordinación y/o indefensión en que se encuentra, en algunos casos, el consumidor, y se plantea el problema de la solución de conflictos en materia de consumo, llegando a la conclusión

---

<sup>781</sup> Las sugerencias formuladas en el coloquio eran las siguientes:

1ª. Necesidad de reforzar la formación e información de los consumidores

2ª. Necesidad de crear organismos de conciliación, bien a título preventivo para acabar en forma amistosa con algunas prácticas condenables, o bien para resolver de común acuerdo los litigios que puedan surgir entre los consumidores y los comerciantes o prestatarios de servicios.

3ª. Creación de órganos de arbitraje

4ª. Simplificación de los procedimientos judiciales para los litigios relativos a pequeñas sumas

5ª. Aceptación de la defensa de los consumidores, bien por organizaciones de consumidores, bien por los servicios públicos, o bien por órganos del tipo del defensor del pueblo.

de que la ordinaria vía jurisdiccional resulta demasiado lenta y demasiado costosa, y complicada para que resulte rentable y atractiva a los consumidores, cuyas reclamaciones mayoritarias no suelen tener un gran montante económico.

- En el año 1975, la Comisión organizó un coloquio en Montpellier, sobre la protección judicial y extrajudicial de los consumidores. En las conclusiones se significaba la necesidad de trabajar en dos instrumentos necesarios: por un lado, un reglamento destinado a mejorar, simplificar y armonizar los procedimientos judiciales relativos a los desacuerdos en materia de consumo, incluso el derecho de las organizaciones de consumidores para entablar acciones en nombre de sus miembros; y por otro lado, una directiva sobre la creación de organismos de conciliación y arbitraje

- En el año 1977 se presenta un informe en el Parlamento Europeo que contenía una resolución en la que se solicitaba que se simplificasen los procedimientos relativos a los litigios en materia de consumo, y se armonizasen estos procedimientos en el ámbito comunitario, ya que existían grandes divergencias entre los procedimientos regulados en los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados miembros.

- En el informe presentado en 1977 al Parlamento Europeo por M. Brégère,<sup>782</sup> se venía a poner de manifiesto la situación de desprotección en que se encontraban los consumidores y la necesidad de asegurar el acceso de los consumidores a los medios de solución de sus reclamaciones, mediante procedimientos judiciales simplificados y procedimientos de conciliación y arbitraje.

- En el año 1979, el Comité económico y Social adoptó un Dictamen en el que venía a solicitar a la Comisión la preparación de una Directiva sobre los procedimientos de litigios menos importantes, así como

---

<sup>782</sup> DOC. PE 47 778 final.

que se reconociese legitimación activa a las organizaciones de consumidores para litigar en defensa de los intereses de los consumidores.

- En ese mismo año, en el informe *Hilkens* se propone ya la adopción de una Directiva que regule los medios de acceso a la justicia, mediante el ejercicio de acciones colectivas, a las organizaciones de consumidores; pretensión que se recoge en las orientaciones políticas prioritarias propuesta en el Segundo Programa para una Política de protección e información de los consumidores, de 1981,<sup>783</sup> y posteriormente, en el año 1985, se presenta el *Memorándum sobre el acceso de los consumidores a la justicia en los Estados miembros*<sup>784</sup> donde se examina el acceso de los consumidores a la justicia en los países comunitarios, y se denuncia la falta de armonización entre las legislaciones de los distintos Estados miembros en lo relativo a esta materia.<sup>785</sup>

- En el año 1982 tuvo lugar el segundo coloquio sobre el acceso de los consumidores a la justicia, celebrado en Gante (Bélgica), en el que se avanzó en las conclusiones a las que se había llegado en el primer coloquio celebrado en Montpellier.

- En el año 1985, la Comisión remite al Consejo la Comunicación sobre el acceso de los consumidores a la justicia,<sup>786</sup> donde se ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los consumidores para obtener la tutela judicial en la defensa de sus derechos, en actos de consumo tanto nacionales como transfronterizos.

---

<sup>783</sup> DO C 133, de 3 de junio.

<sup>784</sup> Bulletin des Communautés européennes. Supp. 2/85.

<sup>785</sup> En el Anexo I se examinan los procedimientos judiciales simplificados vigentes en los distintos Estados miembros.

<sup>786</sup> COM (84) 692, final, de 4 de enero de 1985.



- Posteriormente, en el año 1987, mediante la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1987<sup>787</sup> se invita a la Comisión a que elabore una propuesta de Directiva que recoja las anteriores pretensiones.

- En la Resolución del Consejo de 25 de junio de 1987, sobre el *acceso de los consumidores a la justicia*<sup>788</sup> se reconoce la importancia de que se atiendan adecuadamente las reclamaciones de los consumidores y la conveniencia de proporcionar medios adecuados de acceso a la justicia, y se subraya el importante papel que desempeñan las organizaciones de consumidores y los organismos y las instituciones públicas competentes en materia de protección de los consumidores en el ámbito del acceso de los consumidores a la justicia; por todo ello, se insta a los Estados miembros que faciliten a estas organizaciones e instituciones la ejecución de dicha tarea.<sup>789</sup>

- La política de protección de los consumidores da un vuelco, y adquiere real importancia a partir del Acta Única Europea, de 1987, donde el apartado 3 del artículo 100 A, del Tratado de Roma viene a establecer que la Comisión, en sus propuestas de aproximación que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en materia de salud, seguridad, protección del ambiente y protección de los consumidores, se basará en un “nivel de protección elevado”. En este mismo año, en 1987, la Comisión presenta al Consejo una Comunicación “complementaria” de la remitida el día 4 de enero de 1985.<sup>790</sup>

---

<sup>787</sup> DO C 99, 13 de abril de 1999.

<sup>788</sup> DO C 176 de 4 de julio de 1987, pp. 2.

<sup>789</sup> En la Resolución de 25 de junio de 1987, el Consejo pone de manifiesto las dificultades que encuentran los consumidores que, mediante denuncias, solicitan la reparación de los daños sufridos a raíz de la compra o del uso de productos defectuosos o como consecuencia de servicios insuficientes; además, reconoce el derecho de los consumidores a obtener la reparación de aquéllos daños a través de procedimientos rápidos, eficaces y poco onerosos, a los que podrían acogerse asimismo los demás agentes económicos.

<sup>790</sup> COM (87) 210, final.

- En la Resolución del Consejo de 9 de noviembre de 1989, sobre “futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección del consumidor”<sup>791</sup>, se instaba a los *Estados miembros a que facilitasen el acceso a la justicia* y se planteaba también la necesidad de crear efectivos sistemas de litigios de consumo, judiciales y extrajudiciales, planteando la creación de un sistema de intercambio de información que viniera a facilitar el acceso de los consumidores a los órganos de justicia de los otros Estados miembros, en los litigios transfronterizos de consumo.

- Esta línea se confirma y refuerza con el Tratado de Maastricht de 1992, donde se venía a establecer entre los objetivos concretos de la Unión Europea, conseguir un nivel elevado de protección de los consumidores. Aunque no se aborda el tema del litigante transfronterizo, sí se advierte la necesidad de regular y agilizar los pagos transfronterizos y, para ello, se dota de competencias al IME (Instituto Monetario Europeo), que tendrá, entre sus funciones, la de fomentar la eficacia de los pagos transfronterizos. Además, ese mismo año tiene lugar en Lisboa, la III Conferencia Europea sobre el acceso de los consumidores a la justicia.

- En el Plan Trienal de Acción sobre política de los consumidores en la Comunidad Europea 1990-1992<sup>792</sup> no representa un gran avance en la materia, puesto que no pasa de meras declaraciones.

- En el año 1992, se presenta el informe *Sutherland*, en el que se plantea que el acceso a la justicia es uno de los requisitos indispensables para el adecuado funcionamiento del Mercado Interior, conteniendo una serie de recomendaciones que fueron recogidas en el Segundo Plan Trienal de acción para la política de protección de los consumidores en la Comunidad Europea 1993-1995<sup>793</sup>, donde se plantean las iniciativas orientadas facilitar el acceso de los consumidores a la justicia, mediante la simplificación de los litigios en materia de consumo, la

---

<sup>791</sup> DO C 294, de 22 de noviembre de 1989.

<sup>792</sup> COM (90) 98 final, de 3 de mayo de 1990.

<sup>793</sup> COM (93) 378 final, de 28 de julio de 1993.

asistencia jurídica a los consumidores, el reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores para la defensa de los intereses colectivos, etc.

- El 16 de noviembre de 1993 la Comisión presentó el Libro Verde sobre acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior.<sup>794</sup> En este Libro se pone de manifiesto la necesidad de crear procedimientos rápidos, eficaces y de bajo coste, para garantizar la tutela jurídica de los consumidores de la Comunidad. En el Libro Verde se realiza un estudio exhaustivo de los sistemas de acceso a la justicia en los distintos Estados miembros, y las dificultades que se le plantean al litigante transfronterizo. Varias de las propuestas que se contienen en este Libro Verde, se recogieron en el *Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior*<sup>795</sup>, donde se señalaba que “*por lo general, un litigio medio en materia de consumo se caracteriza por la desproporción entre el volumen económico del asunto y el coste de su solución judicial*”.<sup>796</sup>

- En 1996 se elabora la Propuesta<sup>797</sup> de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación<sup>798</sup>, y el Plan de Acción sobre acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo.

---

<sup>794</sup> COM (93) 567, final, de 16 de noviembre de 1993.

<sup>795</sup> COM (96) 13 final, de 14 de febrero de 1996.

<sup>796</sup> El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, en su Dictamen 742/94 sobre el mencionado Libro Verde, consideró que, sin perjuicio de perfeccionar y mejorar los mecanismos de carácter judicial que deben mantenerse, habrá que dar particular relieve a los procedimientos de carácter arbitral institucional como forma alternativa de resolución de los conflictos de consumo. A este respecto, estima necesario incentivar el diálogo entre las entidades públicas, las organizaciones profesionales y las asociaciones de consumidores para la cogestión de los intereses en causa, la prevención de los litigios y el fomento de la institucionalización de procedimientos voluntarios de mediación y conciliación.

<sup>797</sup> COM (96) 13 final, de 14 de febrero de 1996.

<sup>798</sup> DO C 107, de 13 de abril de 1996.

- El Tratado de Ámsterdam de 1997 viene a reforzar el objetivo perseguido por el Tratado de Maastricht y establece nuevas medidas en protección de los consumidores, y se incluye un artículo específico (artículo 73 M), que recoge medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza y que han de estar encaminadas a: mejorar y simplificar el sistema de notificación o traslado transfronterizo de documentos judiciales y extrajudiciales, la cooperación en la obtención de pruebas y el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles, incluidos los extrajudiciales; fomentar la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción; y eliminar obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros.

- Un claro avance en la materia, especialmente en cuanto al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, supone la Comunicación, del año 1997, *“Hacia una mayor eficacia en la obtención y en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea”*.<sup>799</sup> En la Comunicación se hace mención a las dificultades de litigar en un Estado distinto: *“Las modalidades de introducción de la demanda, el cómputo de los plazos, la carga de la prueba, los efectos de los recursos y el carácter «ejecutivo» del título son elementos cuyo manejo es especialmente delicado para los profanos. Las normas de procedimiento, ya de difícil acceso para los justiciables en el plano nacional debido a su complejidad y su formalismo, lo son aún más cuando se inscriben en el contexto de un contencioso transfronterizo.”*

- En 1998, se aprueba la Directiva 98/27/CE<sup>800</sup>, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, y se presenta al Consejo una propuesta de Decisión por la que

---

<sup>799</sup> COM (97) 609.

<sup>800</sup> DO L 166 de 11.6.1998.

se establezca un marco general de actividades comunitarias a favor de los consumidores.

- En el año 1998, también destaca la *Comunicación sobre la solución extrajudicial en materia de consumo de 1998*,<sup>801</sup> en la que se hacía especial énfasis sobre las dificultades que encuentran los consumidores para acudir a los tribunales nacionales, y que se resumen en el excesivo coste del proceso judicial, la falta de familiaridad con el mundo del derecho, el rígido formalismo del procedimiento y la excesiva duración de los procesos. A ello se unía, en los litigios transfronterizos, el uso de diferentes lenguas en los Estados miembros, que determinaba la necesidad de traducción y de contratar los servicios de intérprete, lo cual encarecía, aún más el proceso. A esto, habría que sumar los gastos de desplazamiento, lo que determinaría, en suma, que resultase antieconómico<sup>802</sup> reclamar los derechos de los consumidores en materia transfronteriza. Por ello la Comisión propone tres soluciones: 1. Simplificación y mejora de los procedimientos judiciales. 2. La mejora de la comunicación entre los consumidores y los empresarios. 3. La creación de mecanismos extrajudiciales (ADR/ODR).<sup>803</sup>

- La Recomendación 98/257/CE, *relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los*

---

<sup>801</sup> COM/98/0198 final.

<sup>802</sup> 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 señala, en sus considerandos, que “*debido a su naturaleza, la mayoría de los litigios en materia de consumo se caracterizan por una desproporción entre el valor económico del asunto y el coste de su solución judicial; que, en particular en el caso de los conflictos transfronterizos, las posibles dificultades ligadas a los procedimientos judiciales pueden disuadir al consumidor de hacer valer efectivamente sus derechos.*”

<sup>803</sup> La Comisión entendía que las ADR son procedimientos simples, rápidos, efectivos y baratos, por lo que, en principio resultarían adecuados para garantizar el derecho del consumidor al acceso a la justicia. Sin embargo, el problema estribaría en la diversidad de sistemas que existen en los distintos Estados miembros, con sus características y naturalezas diferentes, como puede ser la naturaleza pública o privada (dependiendo de qué medio de ADR y de en qué Estado miembro se tramita el procedimiento), configuración nacional o local, ámbito objetivo restringido o general, o incluso el grado de ejecutividad que se le concede a las decisiones de los distintos sistemas de ADR en los distintos Estados miembros.

*litigios en materia de consumo*,<sup>804</sup> pretende establecer a escala comunitaria principios mínimos sobre la creación y el funcionamiento de procedimientos extrajudiciales de solución de litigios en materia de consumo para apoyar y completar, en un ámbito esencial, las iniciativas realizadas por los Estados miembros, con el fin de lograr, con arreglo al artículo 129 A del Tratado, un alto nivel de protección de los consumidores, y por ello recomienda que todo órgano existente o que pueda crearse, que tenga como competencia la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, respete los principios de independencia<sup>805</sup>, transparencia<sup>806</sup>, contradicción<sup>807</sup>, eficacia<sup>808</sup>, legalidad<sup>809</sup>, libertad<sup>810</sup> y representación.<sup>811</sup>

---

<sup>804</sup> Diario Oficial n° L 115 de 17/04/1998 pp. 0031 – 0034.

<sup>805</sup> La independencia del órgano responsable de la toma de la decisión estará asegurada, de forma que se garantice la imparcialidad de su acción. Cuando la decisión se adopte de forma individual, esta independencia estará garantizada por las medidas siguientes:

- la persona designada tendrá la capacidad, la experiencia y la competencia, en particular en materia jurídica, necesarias para la función,
- la duración del mandato de la persona designada deberá ser suficiente para garantizar la independencia de su acción, sin que ésta pueda ser destituida sin motivo justificado,
- cuando la persona designada sea nombrada o remunerada por una asociación profesional o por una empresa, no deberá haber trabajado para dicha asociación profesional, ni para uno de sus miembros, ni para la empresa en cuestión, durante los tres años anteriores a su entrada en funciones.

Cuando la decisión se adopte de forma colegial, la independencia del órgano responsable de ella puede garantizarse mediante la representación paritaria de los consumidores y de los profesionales o por el respeto de los criterios antes enunciados.

<sup>806</sup> Se adoptarán las medidas convenientes para garantizar la transparencia del procedimiento. Entre dichas medidas se incluirán:

1) la comunicación por escrito, o en cualquier otra forma apropiada, a cualquier persona que lo solicite, de la información siguiente:

- una descripción precisa de los tipos de litigios que pueden someterse al órgano, así como los límites que puedan existir en relación con la cobertura territorial y el valor del objeto de los litigios,
- las normas relativas a la consulta del órgano, incluidas, en su caso, las gestiones previas impuestas al consumidor, así como otras normas de procedimiento, en particular las relativas al carácter escrito u oral del procedimiento, a la comparecencia personal y a las lenguas del procedimiento,
- el posible coste del procedimiento para las partes, incluidas las normas relativas al reparto de los costes con posterioridad al procedimiento,
- el tipo de normas en las que se basan las decisiones del órgano (disposiciones legales, equidad, códigos de conducta, etc.),

• El 10 de marzo de 1999 se aprobó el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “*Comunicación de la Comisión sobre la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo*”.<sup>812</sup> En el mismo se acogen de forma favorable las propuestas que se recogían en la citada

---

- las modalidades de toma de decisión en el órgano,  
- el valor jurídico de la decisión, precisando claramente si es o no de carácter obligatorio, para el profesional o para las dos partes. Si la decisión tuviera carácter obligatorio, deberán precisarse las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de la decisión. Lo mismo se aplica a las vías de recurso que puedan existir para la parte que no obtenga satisfacción.

2) La publicación, por el órgano competente, de un informe anual relativo a las decisiones dictadas, que permita evaluar los resultados obtenidos y determinar la naturaleza de los litigios presentados.

<sup>807</sup> El procedimiento que habrá de seguirse implicará la posibilidad de que todas las partes interesadas den a conocer su punto de vista a la institución competente y que tengan conocimiento de todas las posturas y de todos los hechos expuestos por la otra parte, así como, en su caso, de las declaraciones de los expertos.

<sup>808</sup> La eficacia del procedimiento estará asegurada por medidas que garanticen:  
- el acceso del consumidor al procedimiento, sin estar obligado a utilizar un representante legal,  
- la gratuidad del procedimiento o la fijación de costes moderados,  
- la fijación de plazos cortos entre la consulta presentada ante el órgano y la toma de la decisión,  
- la atribución de un papel activo al órgano competente, que le permita tener en cuenta todo elemento útil para la solución del litigio.

<sup>809</sup> La decisión del órgano no podrá tener como resultado privar al consumidor de la protección que le garantizan las disposiciones imperativas de la ley del Estado en el que esté establecido el órgano. En caso de litigios transfronterizos, la decisión del órgano no podrá tener como resultado privar al consumidor de la protección que le garantizan las disposiciones imperativas de la ley del Estado miembro en el cual el consumidor tenga su residencia habitual, en los asuntos previstos en el artículo 5 del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Toda decisión se justificará y comunicará por escrito, o de cualquier otra forma apropiada, a las partes interesadas, en el menor plazo posible.

<sup>810</sup> La decisión del órgano sólo podrá ser obligatoria para las partes cuando éstas hayan sido previamente informadas y la hayan aceptado expresamente. La adhesión del consumidor al procedimiento extrajudicial no podrá ser resultado de un compromiso anterior al surgimiento de un desacuerdo, cuando dicho compromiso tenga por efecto privar al consumidor de su derecho a recurrir a los órganos jurisdiccionales competentes para la solución judicial del litigio.

<sup>811</sup> El procedimiento no podrá privar a las partes del derecho a hacerse representar o acompañar por un tercero en todas las etapas del procedimiento.

<sup>812</sup> DO C 198/56 de 17.7.1999.

Comunicación de la Comisión, y se insistía en que la iniciativa propuesta por la Comisión se debía adoptar con carácter de proyecto piloto por un tiempo de dos años, con el fin de analizar su efectividad y sus posibles deficiencias. Considera el Comité que las propuestas de la Comisión contribuirían a reducir el coste y la dilación de los procesos jurisdiccionales en materia de consumo, así como a la transparencia de los derechos de los ciudadanos.

- En el año 1999, se presenta el Plan de Acción sobre Política de los Consumidores 1999-2001,<sup>813</sup> donde se señala la necesidad de adoptar nuevas modalidades de acceso a la justicia de los consumidores, y nuevas vías de solución de conflictos de consumo transfronterizos, planteándose incluso la figura del Defensor del Consumidor Europeo, con competencias en materia de litigios intracomunitarios.

- En el año 2000, la Comisión publica el Libro Verde de la Comisión de 9 de febrero de 2000, sobre “Asistencia jurídica en litigios civiles: Problemas para el litigante transfronterizo”<sup>814</sup> (al que ya hemos hecho referencia anteriormente).

- En el año 2000, se adopta la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 2000 relativa a una red comunitaria de órganos nacionales responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo,<sup>815</sup> relativa a una red comunitaria de organismos nacionales responsables de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo. En esta Resolución se señala que en el desarrollo de las ADRs deben observarse una serie de elementos esenciales, cual son:

1. La Voluntariedad de la participación.
2. El respeto al derecho a la tutela judicial efectiva tal como está reconocido en el apartado 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

---

<sup>813</sup> Doc. COM (1998) 696 final, 1 de diciembre de 1998.

<sup>814</sup> COM (2000) 51 final.

<sup>815</sup> DO C 155, de 6 de junio de 2000.



3. El no menoscabo de cualesquiera otras vías administrativas o judiciales para obtener reparación.

4. El respeto a la normativa nacional de los Estados miembros, sus costumbres y prácticas nacionales, así como el Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

5. El respeto de la competencia judicial y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.<sup>816</sup>

• En la Recomendación de la Comisión de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo<sup>817</sup> se fijan los principios que deben seguir los órganos responsables de procedimientos de solución extrajudicial de litigios en materia de consumo que, independientemente de su denominación, buscan resolver un litigio mediante

---

<sup>816</sup> Con fundamento en estos principios la Comisión invita a los Estados miembros a INVITA a los Estados miembros a que:

(1) *alienten las actividades de órganos responsables de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, también con respecto a las transacciones transfronterizas y, cuando proceda, la creación de dichos órganos, sobre la base de la Recomendación 98/257/CE;*

(2) *teniendo en cuenta el anterior punto 4 y a la luz de los debates en curso entre las partes interesadas, creen o designen, además, en cada Estado miembro un punto central (centro de intercambio de información) para el suministro de información, orientaciones, apoyo práctico y asistencia práctica a los consumidores para facilitar su acceso a los órganos o mecanismos extrajudiciales pertinentes a escala nacional o, en su caso, del país del proveedor, así como a los puntos de contacto en otros Estados miembros;*

(3) *fomenten la colaboración entre las organizaciones profesionales y económicas y las organizaciones de consumidores con vistas a:*

- *contribuir a las actividades de los órganos extrajudiciales y de los puntos de contacto,*  
- *promover, en este contexto, la creación de nuevos sistemas de solución de litigios, en particular con una aplicación en línea;*

(4) *alienten a las empresas así como a las organizaciones profesionales y económicas a "afiliarse" o asociarse a órganos extrajudiciales en los Estados miembros en los que ellas mismas o sus miembros entablen negocios con los consumidores;*

(5) *comuniquen a la Comisión, si todavía no lo han hecho, los órganos que aplican los principios de la Recomendación 98/257/CE así como, cuando proceda, otros órganos o mecanismos extrajudiciales.*

<sup>817</sup> Diario Oficial n° L 109 de 19/04/2001 pp. 0056 – 0061.

una aproximación de las partes para convencerlas de que busquen una solución de común acuerdo, y que son: imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad.<sup>818</sup> Otro de los esfuerzos de la Unión Europea se centra en la instauración de un Espacio Judicial Europeo basado en el principio del reconocimiento mutuo, como en el caso de las medidas relativas a la reducción de los procedimientos de exequátur<sup>819</sup>, las iniciativas destinadas a

---

<sup>818</sup> 1. Deberá garantizarse la equidad del procedimiento. En particular: a) las partes estarán informadas de su derecho de no aceptar o de abandonar el procedimiento en cualquier momento, y recurrir al sistema judicial o a cualquier otro mecanismo extrajudicial, si no están satisfechas con el resultado o el desarrollo del mismo; b) ambas partes podrán presentar libremente y con facilidad argumentos, información o pruebas pertinentes a su favor de forma confidencial, a no ser que cada parte haya acordado que se transmitan estos datos a la parte contraria; si en un momento dado, el órgano presenta una solución posible para resolver el litigio, ambas partes podrán exponer sus puntos de vista, así como efectuar comentarios ante cualquier argumento, información o prueba que presente una de las partes; c) se animará a ambas partes a que cooperen con el procedimiento, en particular aportando la información necesaria para encontrar una solución equitativa al litigio;

d) antes de que las partes decidan si aceptan la solución que se propone para resolver el litigio dispondrán de un período de tiempo razonable para estudiarla. 2. Antes de que el consumidor decida si acepta la solución que se propone para resolver el litigio deberá ser informado de forma clara y en un lenguaje comprensible de lo siguiente:

a) puede aceptar o rechazar la solución propuesta;

b) la solución propuesta puede ser menos beneficiosa que la que imponga un órgano judicial en aplicación de las normas legales;

c) antes de aceptar o rechazar la solución propuesta tiene derecho a consultar a un asesor independiente;

d) la utilización del procedimiento no impide que intente solucionar un litigio no resuelto ante otro mecanismo extrajudicial, como los cubiertos por la Recomendación 98/257/CE, o que solicite indemnización a través de su propio sistema judicial;

e) el valor de la solución aceptada.

<sup>819</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 26 de noviembre de 1997 “Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea” COM (97) 609 final; 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 mercantil (Reglamento “Bruselas I”). Desde el día 1 de marzo de 2002 este Reglamento sustituye (excepto para Dinamarca) al Convenio de Bruselas de 1968 sobre la competencia judicial y la ejecución de decisiones en materia civil y mercantil.

suprimir el exequátur para los créditos no impugnados y a simplificar y acelerar la solución de los litigios transfronterizos de escasa cuantía.<sup>820</sup>

- En el año 2001 se crea la Red Judicial Europea, por medio de la Decisión del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil,<sup>821</sup> que se plantea como principal objetivo la mejora de la cooperación judicial entre los Estados miembros y el acceso efectivo a la justicia de las personas confrontadas a litigios con una incidencia transfronteriza.

- La Comisión adoptó una propuesta de Directiva, presentada el 18 de enero de 2002,<sup>822</sup> relativa a la aproximación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros con respecto a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los procedimientos civiles.

- En el año 2002, se adopta el *Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil*,<sup>823</sup> donde se indica que más aún que los litigios domésticos, los litigios transfronterizos se caracterizan por la lentitud y el coste de los procedimientos, y presentan dificultades especiales en cuanto a los conflictos de leyes aplicables y de órganos jurisdiccionales competentes.<sup>824</sup>

---

<sup>820</sup> En el programa de medidas de la Comisión y del Consejo para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia civil y mercantil (DO C 12 de 15 de enero de 2001, página 1), se prevé la presentación de una propuesta de reglamento en el que se creará un título ejecutivo europeo para los créditos no impugnados y un Libro Verde donde se prepararían las nuevas medidas tendentes a la creación de un procedimiento europeo para las conminaciones de pago y los litigios referentes a títulos de crédito de escasa cuantía.

<sup>821</sup> Diario Oficial n° L 174 de 27/06/2001 pp. 0025 – 0031.

<sup>822</sup> COM (2002) 13 final.

<sup>823</sup> COM (2002) 196 final, de 19 de abril de 2002.

<sup>824</sup> Se señala, en el Libro Verde: “*Con la realización del mercado interior, la intensificación de los intercambios y la movilidad de los ciudadanos, los conflictos entre nacionales de Estados miembros diferentes o entre residentes en Estados miembros diferentes, amplificados además por el auge del comercio electrónico transfronterizo, sea cual fuere la importancia o el valor del litigio, tienden a multiplicarse y con ellos los casos transfronterizos*”

- La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones («Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006») <sup>825</sup> fija como objetivo a medio plazo la “aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores”, para cuya consecución, entre otras acciones, “debe mejorarse y facilitarse el acceso de los consumidores a la justicia, esto es, a los tribunales y los mecanismos extrajudiciales de resolución de litigios transfronterizos”.

- La anterior Propuesta de la Comisión cristaliza en la Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios. <sup>826</sup> La Directiva tiene como objetivo promover la aplicación de la justicia gratuita en los litigios transfronterizos a las personas que no dispongan de recursos suficientes, siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar el acceso efectivo a la justicia, y se aplicará a todo litigio transfronterizo en materia civil y mercantil, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. En la Directiva se define como litigio transfronterizo aquél en el que la parte que solicita la justicia gratuita en el contexto de la presente Directiva está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro donde se halle el tribunal o en el que deba ejecutarse la resolución.

- En 2003 se adopta la Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes

---

*que llegan a los tribunales. A los problemas prácticos de saturación de los tribunales, se añaden cuestiones a menudo complejas de conflictos de leyes y de órganos jurisdiccionales así como dificultades prácticas de carácter lingüístico y financiero”.*

<sup>825</sup> COM(2002) 208 final.

<sup>826</sup> Diario Oficial n° L 026 de 31/01/2003 pp. 0041 – 0047.

relativas a la justicia gratuita para dichos litigios.<sup>827</sup> La Directiva prevé el derecho a la justicia gratuita para las personas que no disponen de recursos suficientes, ya se trate de un ciudadano de la Unión Europea o de un nacional de un país tercero que reside regularmente en uno de los Estados miembros. Esta Directiva fue incorporada al Derecho español por la Ley 16/2005, de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea.<sup>828</sup>

- En la Decisión de la Comisión, de 9 de noviembre de 2004,<sup>829</sup> se complementa la Directiva 2003/8/CE, en el sentido de establecer un formulario para la solicitud de asistencia jurídica gratuita. Este formulario está disponible online, en la página web del Portal Europeo de Justicia.<sup>830</sup>

- La Decisión 2005/630/CE de la Comisión, de 26 de agosto de 2005, también complementa la anterior Directiva, al establecer un formulario para la transmisión de las solicitudes de justicia gratuita en aplicación de la Directiva 2003/8/CE del Consejo.<sup>831</sup>

- Mediante el Reglamento (CE) nº 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004,<sup>832</sup> se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, que también contribuye a incrementar la seguridad de las operaciones transfronterizas.

- 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,

---

<sup>827</sup> DO L 26 de 31.1.2003

<sup>828</sup> BOE nº 171, de 19 de julio de 2005.

<sup>829</sup> Diario Oficial L 365 de 10.12.2004.

<sup>830</sup> <https://e-justice.europa.eu/dynForms.do?1441620807590>.

<sup>831</sup> Diario Oficial L 225 de 31.8.2005.

<sup>832</sup> DOUE núm. 143, de 30 de abril de 2004, páginas 15 a 39.

donde se señalaba que debido al carácter transfronterizo de esta materia, los objetivos marcados en dicha Decisión, 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.

- El 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,<sup>833</sup> introduce este proceso con el objetivo de simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía en asuntos transfronterizos, reduciendo los costes mediante un instrumento opcional que se añade a las posibilidades ya existentes en la legislación de los Estados miembros.

- La Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles,<sup>834</sup> que fue incorporada al Derecho español por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles,<sup>835</sup> prevé un sistema de mediación en conflictos civiles y mercantiles, que

---

<sup>833</sup> DOUE L 199, de 31 de julio de 2007.

<sup>834</sup> DOUE L 136, de 24 de mayo de 2008, pp. 3-8.

<sup>835</sup> BOE» núm. 162, de 7 de julio de 2012, páginas 49224 a 49242. Se señala, en su Exposición de Motivos: “Asimismo, esta Ley incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Sin embargo, su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, en línea con la previsión de la disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación.

*La Directiva 2008/52/CE se limita a establecer unas normas mínimas para fomentar la mediación en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles. Por su lado, la regulación de esta norma conforma un régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en España y pretenda tener un efecto jurídico vinculante, si bien circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles y dentro de un modelo que ha tenido en cuenta las previsiones de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Conciliación Comercial Internacional de 24 de junio de 2002.*

*Precisamente, el transcurso del plazo de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2008/52/CE, que finalizó el 21 de mayo de 2011, justificó el recurso al real*

también puede ser utilizado, de forma voluntaria, por consumidores y empresarios, para solucionar los litigios que existan entre ambos cuando tengan un carácter transfronterizo; y tendrán carácter transfronterizo cuando al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro de cualquiera de las otras partes en la fecha en que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de octubre de 2009, relativa al *comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE*<sup>836</sup>, se establecen las bases para una estrategia destinada a mejorar el funcionamiento del comercio transfronterizo electrónico.

- El Reglamento (UE) N° 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<sup>837</sup> (que viene a derogar el anterior Reglamento (CE) n° 44/2001) señala la necesidad de adoptar medidas en el ámbito de la cooperación judicial en asuntos en materia civil con repercusiones transfronterizas, en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior, para conseguir el objetivo fijado por la Unión Europea de mantener y desarrollar un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, entre otros medios facilitando el acceso a la justicia, en particular gracias al principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

---

*decreto-ley, como norma adecuada para efectuar esa necesaria adaptación de nuestro Derecho, con lo que se puso fin al retraso en el cumplimiento de esta obligación, con las consecuencias negativas que comporta para los ciudadanos y para el Estado por el riesgo de ser sancionado por las instituciones de la Unión Europea.”*

<sup>836</sup> COM(2009)557 final.

<sup>837</sup> DOUE L 351, de 20 de diciembre de 2012.

- En el 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<sup>838</sup>, se plantea el problema que existe 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.

- La 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 de pago básicas,<sup>839</sup> establece normas sobre la transparencia y comparabilidad de las comisiones aplicadas a los consumidores en las cuentas de pago abiertas en la Unión Europea, las normas sobre los traslados de cuentas de pago dentro de un Estado miembro y la facilitación de apertura de cuentas transfronteriza para los consumidores, y subraya la dificultad que tienen los consumidores para abrir cuentas de pago en otro país.<sup>840</sup>

---

<sup>838</sup> DOUE-L-2014-80512.

<sup>839</sup> DOUE L 257, de 28 de agosto de 2014.

<sup>840</sup> “La escasa movilidad de los consumidores en el ámbito de los servicios financieros minoristas se debe, en gran medida, a la falta de transparencia y de comparabilidad de las comisiones y servicios que se ofrecen, así como a las dificultades existentes a la hora de trasladar una cuenta de pago. Esos factores lastran también la demanda. Ello es particularmente cierto en el contexto transfronterizo. Las disposiciones nacionales vigentes sobre las cuentas de pago y, en particular, sobre la comparabilidad de las comisiones y el traslado de cuentas, divergen entre sí. En lo que atañe al traslado de cuentas, la falta de medidas uniformes vinculantes a escala de la Unión ha redundado en prácticas y medidas divergentes a escala nacional. Esas diferencias son incluso más patentes en lo que se refiere a la comparabilidad de las comisiones, pues no existe al respecto ninguna medida a escala de la Unión, ni siquiera de tipo autorregulatorio. Si esas diferencias se acentuaran en el futuro, visto que los proveedores de servicios de pago tienden a adaptar sus prácticas al mercado nacional, aumentaría el coste de las operaciones transfronterizas, frente al soportado por los proveedores de ámbito nacional, y, por tanto, la actividad



No obstante, a pesar de los grandes avances en esta materia, los problemas con los que se encuentran los consumidores a la hora de reclamar siguen siendo de gran importancia, por lo que la vía judicial ha de ser una opción, junto a la extrajudicial, que trataremos en el siguiente capítulo.

### **3. LAS ACCIONES DE CESACIÓN**

#### **3.1. IDEAS GENERALES**

Los intereses de los consumidores (como señala DE LEÓN<sup>841</sup>) pueden ser individuales y de grupo (colectivos o difusos) y dentro de los intereses “de grupo” debemos distinguir, a su vez, dos categorías: intereses colectivos e intereses difusos, según sean más o menos determinables e identificables los intereses a los que nos refiramos, o según exista mayor o menor organización de dichos intereses.

Ya en los años 60 surge, en los países anglosajones, la corriente “*access-to-justice approach*” que, como señala BOURGOIGNIE (op. cit), pretende favorecer el acceso de los ciudadanos a la justicia mediante un nuevo enfoque del modelo de acceso a la justicia propuesto por la sociedad contemporánea. Se propone un modelo de acceso a la justicia calificado de “social” o “colectivo”, que sustituya o complemente el modelo individualista clásico o liberal.

---

transfronteriza perdería atractivo. La actividad transfronteriza en el mercado interior se ve obstaculizada por las dificultades que han de superar los consumidores al abrir una cuenta de pago en otro país. Los actuales criterios de idoneidad, de carácter restrictivo, pueden impedir que los ciudadanos de la Unión circulen libremente en la Unión. Si se da a todos los consumidores acceso a una cuenta de pago, podrán participar en el mercado interior y aprovechar las ventajas del mercado interior.”

<sup>841</sup> DE LEÓN ARCE, A., *op. cit.*, pp. 42 y ss.

En la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las *acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores*,<sup>842</sup> se contemplaba, por primera vez, la posibilidad de que las organizaciones de consumidores y/o organismos públicos puedan ejercitar acciones encaminadas a conseguir la protección de los derechos de los consumidores que se estimen vulnerados por infringir las normas de Derecho comunitario.

La Directiva 98/27/CE surge como respuesta a la necesidad de crear un instrumento que permita combatir aquellas prácticas que vulneran el Derecho comunitario en materia de consumo, y que además, pueden extenderse al territorio de más de un Estado miembro, y un instrumento que permitiese la armonización de las distintas normativas nacionales de los Estados miembros relativas a las acciones de cesación, con el objetivo de garantizar el fin primordial de la Comunidad Europea: el buen funcionamiento del mercado interior, garantizando la aplicación efectiva y no discriminatoria del Derecho comunitario de los consumidores<sup>843</sup>.

Efectivamente, el buen funcionamiento del mercado interior pudiera verse perjudicado si no existe un instrumento efectivo para hacer cesar estas prácticas que sean ilícitas con arreglo a la legislación nacional aplicable, incluidas aquellas medidas de protección que vayan más allá del nivel exigido por las Directivas comunitarias, puesto que para burlar su finalidad bastaría con *trasladar el punto de partida de una práctica ilícita a otro país para sustraerse a cualquier tipo de aplicación*.<sup>844</sup>

---

<sup>842</sup> DO L 166 de 11 de junio de 1998, páginas 51 y siguientes.

<sup>843</sup> Se establece en los considerandos de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que “*los mecanismos que existen actualmente para garantizar el cumplimiento de dichas Directivas no siempre permiten poner fin a su debido tiempo a las infracciones perjudiciales para los intereses colectivos de los consumidores; que por intereses colectivos se entiende los intereses que no son una acumulación de intereses de particulares que se hayan visto perjudicados por una infracción; que esto no obsta a las acciones particulares ejercitadas por particulares que se hayan visto perjudicados por una infracción*”.

<sup>844</sup> VEGA VEGA, J.A., *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 423 y ss.

Por todo ello, se crea este instrumento, con la finalidad de proteger la confianza de los consumidores en el mercado interior y que no quede limitado el margen de acción de las organizaciones de representación de los intereses colectivos de los consumidores o de organismos públicos independientes encargados de la protección de los intereses colectivos de los consumidores, perjudicados por prácticas que vulneren el Derecho comunitario.<sup>845</sup>

La Directiva 98/27/CE fue derogada y sustituida por la 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,<sup>846</sup> que viene a codificar la anterior Directiva, que había sido objeto de profundas y sustanciales reformas.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones, de 7 de mayo de 2002 se prevé que en el tercer trimestre de 2003, se elabore un informe sobre la Directiva 98/27/CE y proponer en él las revisiones que se consideren oportunas.

Respecto a estas medidas, la Comisión, en su informe al Consejo y al Parlamento de 10 de marzo de 2000 consideraba que cuando se aplicasen correctamente estas disposiciones, se proporcionaría una respuesta al menos parcialmente satisfactoria, así como un medio eficaz de prevención de situaciones con efectos nocivos, a las reclamaciones de los consumidores que tienen su origen en prácticas que infringen el Derecho comunitario y se extienden más allá de las fronteras entre los Estados Miembros.

---

<sup>845</sup> Sobre el ámbito internacional de protección puede consultarse BONET NAVARRO, A., “Protección eficaz y acceso a la justicia de los consumidores”, en *Estudios de Consumo*, núm. 16, 1989; CENDOYA MENÉNDEZ DE VIGO, J.M., “La protección de los consumidores”, en *Derecho de Internet, contratación electrónica y firma digital*, (Coords.: R. Mateu de Ros y J.M. Cendoya Menéndez de Vigo), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000; GONZÁLEZ MALABIA, S., *Tutela judicial del comercio electrónico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 83-84.

<sup>846</sup> DOUE L 110, de 1 de mayo de 2009.

Como consecuencia de estas recomendaciones e informes la Directiva 98/27/CE fue modificada por el Reglamento (UE) N° 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° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE,<sup>847</sup> y por la 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) n° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo).<sup>848</sup>

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones, de 7 de mayo de 2002,<sup>849</sup> que contiene la “*Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*”, se pone de relieve el papel tan importante que pueden cumplir las asociaciones de consumidores, en aras a conseguir un alto y efectivo nivel de protección de los consumidores, por el uso que hagan de las acciones de cesación, en su papel de vigilantes del mercado.

### **3.2. OBJETO DE LA ACCIÓN DE CESACIÓN**

La Directiva 2009/22/CE tiene por objeto combatir las prácticas que vulneren las Directivas o Reglamentos<sup>850</sup> que a continuación se relacionan (así como las normas nacionales a través de las cuales se hayan incorporado las Directivas comunitarias a los respectivos ordenamientos jurídicos de

---

<sup>847</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

<sup>848</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

<sup>849</sup> COM (2002) 208 final, de 7 de mayo de 2002.

<sup>850</sup> La redacción del título del anexo I, se ha modificado, dado que la anterior redacción («LISTA DE DIRECTIVAS CONTEMPLADAS») se había quedado obsoleta, al existir, ya, regulación también incluida en el ámbito de la Directiva 2009/27/CE, con rango de Reglamento; por ello, se cambió el título del Anexo I por el de «LISTA DE ACTOS DE LA UNIÓN CONTEMPLADOS».

cada uno de los Estados miembros), y que atenten contra la protección de los consumidores:

- Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativa a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales (DO L 372 de 31 de diciembre de 1985, páginas 31 y siguientes).
- Directiva 87/102/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 (DO L 42 de 12 de febrero de 1987, páginas 48 y siguientes).
- Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva,<sup>851</sup> modificada por la Directiva 97/36/CE.<sup>852</sup>
- Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.<sup>853</sup>
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores,<sup>854</sup> modificada por la Decisión 2002/995/CE de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, por la que se establecen medidas cautelares provisionales respecto a las importaciones de productos de origen animal destinados al consumo particular.

---

<sup>851</sup> DO L 298 de 17 de octubre de 1989, páginas 23 y siguientes.

<sup>852</sup> DO L 202 de 30 de julio de 1997, páginas 23 y siguientes.

<sup>853</sup> DO L 158, de 23 de junio de 1990, páginas 59 y siguientes.

<sup>854</sup> DO L 95 de 21 de abril de 1993, páginas 29 y siguientes.

- Directiva 1999/44, de 24 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y garantía de los bienes de consumo, de 25 de mayo de 1999,<sup>855</sup> modificada por la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican 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.<sup>856</sup>

- 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»)<sup>857</sup> Su artículo 16, apartado 1, fue derogado por la 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.

- Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001<sup>858</sup>, 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 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de

---

<sup>855</sup> DO L 7 de julio de 1999, páginas 12 y siguientes.

<sup>856</sup> DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011, pp. 64-88.

<sup>857</sup> DO L 178 de 17.7.2000, pp. 1.

<sup>858</sup> DO L 311 de 28.11.2001, pp. 67

servicios financieros destinados a los consumidores.<sup>859</sup> El artículo 19 de esta Directiva ha sido derogado por la Directiva 2009/22/CE.

- 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.<sup>860</sup>

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.<sup>861</sup>

- 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.<sup>862</sup>

- Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013,<sup>863</sup> relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo).<sup>864</sup>

- Reglamento (UE) Nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en

---

<sup>859</sup> DO L 271 de 9.10.2002, pp. 16.

<sup>860</sup> DO L 149 de 11.6.2005, pp. 22.

<sup>861</sup> DO L 376 de 27.12.2006, pp. 36.

<sup>862</sup> DO L 33 de 3.2.2009, pp. 10.

<sup>863</sup> Se establece en el Considerando 58 de la Directiva 2013/11/UE que la 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 ( 3 ) (Directiva relativa a las acciones de cesación), debe modificarse para incluir en su anexo una referencia a la presente Directiva, a fin de garantizar la protección de los intereses colectivos de los consumidores establecidos en esta Directiva.

<sup>864</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.<sup>865</sup>

Como se destaca en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores de 6 de noviembre de 2012,<sup>866</sup> las acciones de cesación pueden servir tanto para infracciones a escala nacional, como para infracciones a escala transfronteriza. Por eso, sin perjuicio de que la acción de cesación sea considerada como un medio de protección general del consumidor, la estudiaremos, a continuación, en general, y en cuanto a sus particularidades en el ejercicio transfronterizo.

La acción de cesación estará encaminada a conseguir:

- a) Que se ordene, con toda la diligencia debida, en su caso mediante procedimiento de urgencia, la cesación o la prohibición de toda infracción.
- b) Que se adopten, en su caso, medidas como la publicación, total o parcial, y en la forma que se estime conveniente, de la resolución, o que se publique una declaración rectificativa, con vistas a suprimir los efectos duraderos derivados de la infracción.
- c) Condenar a la parte que haya faltado, a pagar una multa coercitiva en caso de que no ejecute la decisión en el plazo fijado.

### **3.3. LEGITIMACIÓN ACTIVA**

La legitimación activa para el ejercicio de las acciones de cesación encaminadas a poner fin a las prácticas anteriormente referidas corresponde

---

<sup>865</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

<sup>866</sup> COM(2012) 635 final.



a las “entidades habilitadas” a las que se refiere el artículo 3 de la Directiva 2009/22/CE. El ejercicio de esta acción es independiente del ejercicio de acciones individuales que, en su caso, pudiera ejercitar cualquier particular que se considerase perjudicado por una infracción de las definidas en esta Directiva.<sup>867</sup>

El artículo 3, establece que “*entidades habilitadas para ejercitar una acción de cesación*” son:

1º. Uno o más organismos públicos independientes que tengan por objeto la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1<sup>868</sup> de la Directiva, en los Estados miembros en los que existan tales organismos.

2º. Las organizaciones cuya finalidad consista en la protección de los intereses a los que se refiere el artículo 1, según los criterios establecidos por su legislación nacional.

Rige en este ámbito el principio de “reconocimiento mutuo”, en virtud del cual los Estados miembros comunicarán a la Comisión las “entidades habilitadas” para ejercitar las acciones de cesación; la Comisión publicará esta lista en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (se actualizará cada seis meses), y deberá ser aceptada y respetada por los demás Estados miembros.

En resumen, la Directiva legitima expresamente a las entidades habilitadas como son las asociaciones y cooperativas de consumidores y a los organismos públicos independientes que tengan como función la protección de éstos, para ejercitar las acciones de cesación que pudieran afectar a los intereses colectivos de los consumidores, y que estén contemplados en las respectivas normativas nacionales consecuencia de la

---

<sup>867</sup> Véase VEGA VEGA, J.A., *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 434 y ss.

<sup>868</sup> Que se refiere a la protección de los intereses colectivos de los consumidores que se contemplan en las Directivas que aparecen enumeradas en el anexo I.

transposición de las Directivas comunitarias que se recogen en el Anexo de la Directiva.

El *Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores*, de 27 de noviembre de 2008,<sup>869</sup> contempla la acción de cesación como uno de los instrumentos europeos para plantear recursos colectivos en materia de protección de los consumidores, que existen en el actual acervo legislativo comunitario en materia de consumo.<sup>870</sup>

### **3.4. LA ACCIÓN DE CESACIÓN EN LAS INFRACCIONES COMUNITARIAS TRANSFRONTERIZAS**

Se prevé un procedimiento especial para el caso de infracciones intracomunitarias, en virtud del cual cada Estado miembro de la Unión Europea, habrá de adoptar las medidas que sean necesarias para que, en el supuesto de que ocurra en su territorio una infracción de la legislación protectora de los consumidores, se posibilite que las entidades habilitadas de otros Estados miembros afectados por dicha infracción, puedan demandar ante la jurisdicción de aquél Estado donde surgió la infracción intracomunitaria, o presentar una solicitud ante las autoridades administrativas a que hace referencia el artículo 2 de la Directiva 2009/22/CE.

---

<sup>869</sup> COM(2008) 794 final.

<sup>870</sup> “A nivel europeo ya existen algunos instrumentos diseñados específicamente como vías de recurso para los consumidores. Existen dos Recomendaciones de la Comisión para facilitar la solución alternativa de conflictos mediante procedimientos sencillos y abordables. Ambas Recomendaciones establecen principios para el buen funcionamiento de los acuerdos extrajudiciales. La Directiva relativa a las acciones de cesación establece un procedimiento que permite a las asociaciones de consumidores y a las autoridades públicas poner fin a una infracción en el extranjero. La aplicación de la ley por las autoridades públicas se vio recientemente reforzada por el Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores, que permite a las autoridades nacionales designadas solicitar a la autoridad de otro Estado miembro que intervenga en caso de infracción. Ni la Directiva relativa a las acciones de cesación ni el Reglamento relativo a la cooperación en materia de protección de los consumidores prevén compensación alguna para los consumidores”.

El 15 de abril de 2014 se publicó la Comunicación de la Comisión conforme al artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, que codifica la Directiva 98/27/CE, en la que se da a conocer la lista de entidades habilitadas para ejercitar una acción con arreglo al artículo 2 de aquella Directiva,<sup>871</sup> en el que figura la lista actualizada de “entidades habilitadas” por los respectivos Estados miembros, esto es, las entidades con legitimación activa para ejercitar una acción de cesación con arreglo al artículo 2 de la Directiva 2009/22/CE.<sup>872</sup>

También habrá que tener en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 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

---

<sup>871</sup> DOUE C 115, de 15 de abril de 2014.

<sup>872</sup> En España se reconocen como “entidades habilitadas”, y por tanto, con legitimación activa para ejercitar la acción de cesación, las siguientes: Instituto Nacional de Consumo, Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía, Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón, Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo del Principado de Asturias, Dirección General de Consumo del Govern de les Illes Balears, Dirección General de Consumo del Gobierno de Canarias, Dirección General de Comercio y Consumo del Gobierno de Cantabria, Instituto de Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Agencia de Protección Civil y Consumo de la Junta de Castilla y León, Agencia Catalana de Consumo de la Generalitat de Catalunya, Dirección General de Consumo de la Junta de Extremadura, Instituto Gallego de Consumo de la Xunta de Galicia, Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid, Dirección General de Atención al Ciudadano, Drogodependencias y Consumo de la Región de Murcia, Dirección General de Familia, Infancia y Consumo del Gobierno de Navarra, Dirección General de Salud Pública y Consumo del Gobierno de la Rioja, Dirección General de Comercio y Consumo de la Generalitat Valenciana, Dirección de Consumo y Seguridad Industrial del Gobierno Vasco, AUC Asociación de Usuarios de la Comunicación, ASGECO Asociación General de Consumidores, CEACU Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, CECU Confederación de Consumidores y Usuarios, FUCI Federación de Usuarios y Consumidores Independientes, HISPACOOOP Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, OCU Organización de Consumidores y Usuarios, UNAE Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España, ADICAE Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros y UCE Unión de Consumidores de España.

(Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores)<sup>873</sup> que viene a sentar las condiciones en las que las autoridades competentes de los Estados miembros designadas como encargadas de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores deberán cooperar entre ellas y con la Comisión para garantizar el cumplimiento de dicha legislación y el buen funcionamiento del mercado interior, y para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores, y que establece en su artículo 2 que “*el presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.*”

Debemos destacar que, en cuanto al ámbito del comercio electrónico, no obstará al ejercicio de las acciones de cesación, las limitaciones de la responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios establecida en la 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)<sup>874</sup>, y por lo tanto, dichas acciones de cesación pueden interponerse y pueden consistir, en particular, en órdenes de los tribunales o de las autoridades administrativas por los que se exija poner fin a cualquier infracción o impedir que se cometa, incluso retirando la información ilícita o haciendo imposible el acceso a ella.

A pesar de ser un instrumento válido para actuar frente a infracciones a escala nacional, como hemos dicho, también puede utilizarse contra infracciones a escala transfronteriza, si bien, la realidad viene demostrando que su utilización a estos fines es bastante escasa<sup>875</sup>. Las razones para ello

---

<sup>873</sup> DOUE núm. 364, de 9 de diciembre de 2004, páginas 1 a 11.

<sup>874</sup> DO L 178 de 17.7.2000.

<sup>875</sup> En el cuestionario enviado a las partes interesadas pertinentes, para elaborar el Informe de 6 de noviembre de 2012, se les preguntó sobre el número de acciones de cesación que habían presentado desde 2008, tanto a escala nacional como transfronteriza. En total, se notificaron 5 632 acciones de cesación. La gran mayoría de ellas eran nacionales. En las respuestas señalaron solo

las apunta el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores de 6 de noviembre de 2012,<sup>876</sup> y podemos resumirlas en:

1ª.- Los costes, la complejidad y el tiempo que conlleva ejercitar una acción en otro Estado miembro.

2ª.- La entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, explicaba en parte el hecho de que las autoridades públicas hicieran un uso limitado del procedimiento de las acciones de cesación para las infracciones transfronterizas, ya que los mecanismos de asistencia mutua en virtud del Reglamento son menos onerosos.

Por último, hemos de destacar las conclusiones del mentado informe sobre el uso de las acciones de cesación con carácter transfronterizo, ya que como revele el informe, las acciones de cesación transfronterizas, es decir, los procedimientos de medidas que tienen un componente transfronterizo, pueden adoptar formas diferentes.

a.- Las entidades habilitadas de un Estado miembro pueden ejercitar acciones contra operadores comerciales en otro un Estado miembro si estos últimos, en transacciones con consumidores en el anterior Estado miembro, incumplieran la legislación en la materia. Para ello, se ha dotado a las entidades habilitadas de capacidad jurídica para actuar ante

---

unas 70 acciones de cesación transfronteriza durante el período especificado. En lo que respecta a las acciones de cesación transfronterizas, los Estados miembros con el mayor número de acciones comunicadas durante el período especificado son los siguientes: Alemania: la Federación de organizaciones de consumidores alemana señaló que se habían ejercitado unas 20 acciones de cesación por infracciones transfronterizas; Austria: la Cámara Federal de Trabajo declaró que había presentado 8 acciones de cesación transfronterizas.

<sup>876</sup> COM(2012) 635 final.

tribunales extranjeros.

b.- La otra modalidad de “asunto transfronterizo”, a estos efectos, vendría representada por el supuesto en que se realiza una transacción comercial desde un Estado miembro a otro Estado miembro, y la entidad habilitada en este último Estado miembro interpone una demanda ante un tribunal de aquel otro Estado miembro.<sup>877</sup>

## **4. LA RED JUDICIAL EUROPEA (RJE)**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

Como señala MÉNDEZ PINEDO,<sup>878</sup> si bien la lista de los beneficios del Mercado Único para los consumidores es interminable, es necesario asegurarles una igualdad de derechos en relación con los bienes y productos comercializados dentro del mercado común; la política comunitaria de consumo ha de acompañar, por tanto, el proceso de creación y consolidación del Mercado Interior. En este orden de cosas, existe un acuerdo unánime de la doctrina sobre la necesidad de procurar a los consumidores un adecuado acceso al derecho y a la justicia, y para ello es necesario superar las barreras judiciales que supone un verdadero obstáculo para el ejercicio de los

---

<sup>877</sup> Operar de esa forma tiene la ventaja de que una entidad habilitada puede ejercitar una acción en su propia jurisdicción, que le resulta familiar y cuyo Derecho procesal probablemente conoce mejor. Si, además, el Derecho aplicable es el Derecho de un Estado miembro A (el principio de *lex loci damni* establecido en artículo 6 del Reglamento «Roma II»), y si puede resolverse el problema de la notificación de documentos jurídicos en el extranjero, esta segunda posibilidad de acción por cesación es la opción más sencilla.

<sup>878</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pp. 335.

derechos de los consumidores, una vez que habían desaparecido las “barreras económicas”.

Como ya hemos visto anteriormente, la instauración progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como el buen funcionamiento del mercado interior, exigen mejorar, simplificar y acelerar la cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros en materia civil y mercantil. Ello es indispensable para preservar la confianza del consumidor, que es el pilar básico del funcionamiento del mercado interior.

Para ello es necesario dotar al consumidor de mecanismos sencillos, ágiles y no demasiado onerosos que le permitan intentar solucionar sus problemas, pudiendo optar por la vía judicial o por la vía extrajudicial.

A través de la Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa a la creación de una Red judicial europea en materias civil y mercantil<sup>879</sup>, el Consejo estableció una red judicial en materia civil y mercantil, que está constituida por puntos de contacto en todos los Estados miembros, con el fin de facilitar la cooperación entre los Estados miembros en estos ámbitos.<sup>880</sup> La Red Judicial Europea (RJE) es una red flexible y no burocrática que reúne a las autoridades judiciales nacionales y aspira a simplificar y reforzar la cooperación judicial entre los Estados miembros y mejorar la aplicación práctica y la ejecución de los instrumentos de justicia civil de la UE.

La Decisión 2001/480/CE fue modificada por la Decisión 568/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, que venía a completar la base jurídica de la Red al modernizarla e integrar en ella las profesiones jurídicas. De este modo mejoraron las condiciones de funcionamiento de la Red y se reforzaron las funciones de los puntos de contacto.

---

<sup>879</sup> DOCE L 174, de 27 de junio de 2001.

<sup>880</sup> La Decisión 2001/470/CE sigue el Plan de acción del Consejo y de la Comisión de diciembre de 1998 así como el fijado por el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, que recomendaba la creación de una Red judicial europea en materia civil y mercantil.

En la RJE participan todos los Estados miembro de la Unión Europea con la única excepción de Dinamarca.

También queremos mencionar (aunque no forma parte de la RJE), la Red Europea de Consejos del Poder Judicial,<sup>881</sup> que se creó en Roma, el 21 de mayo de 2004, y que tiene como objetivo la cooperación entre sus miembros en los siguientes ámbitos:

- Análisis de las estructuras y competencias de los miembros, así como el intercambio de información sobre dichas estructuras y competencias.
- Intercambio de experiencias en relación con la organización y el funcionamiento del poder judicial.
- Cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial y otros temas de interés común.
- Aportación de conocimientos técnicos, y experiencias, y la comunicación de propuestas a las instituciones de la Unión Europea y otras organizaciones nacionales e internacionales.

## **4.2. ESTRUCTURA**

La Red judicial europea en materia civil y mercantil está integrada por:

- puntos de contacto centrales designados por los Estados miembros, reforzados eventualmente por un número limitado de puntos de contacto adicionales;

---

<sup>881</sup> Son fundadores y forman parte de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial: Bélgica, Polonia, Dinamarca, Portugal, Francia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Irlanda, España, Italia, Suecia, Países Bajos, Inglaterra y Gales. Y son observadores, los siguientes miembros o candidatos de la UE: Austria, Grecia, Bulgaria, Letonia, República Checa, Lituania, Chipre, Luxemburgo, Estonia, Malta, Finlandia, Rumania, Alemania y Turquía.



- magistrados de enlace y otras autoridades (con competencias en el ámbito de la cooperación en materias civil y mercantil), cuya pertenencia a la Red se considere útil por los Estados miembros;
- asociaciones que representan a los profesionales de la justicia que participan en la aplicación de los instrumentos civiles comunitarios e internacionales.

Los puntos de contacto desempeñan proporcionan información general sobre los instrumentos comunitarios e internacionales y la información necesaria para cooperar y aplicar la legislación del Estado miembro pertinente; facilitan la tramitación de las solicitudes de cooperación judicial; buscan soluciones a las posibles dificultades; y coordinan la cooperación entre los miembros nacionales. También son estos puntos de contacto los que deben responder en el plazo de quince días a las solicitudes de cooperación judicial a través de los medios tecnológicos suministrados por los Estados miembros.

### **4.3. FUNCIONES DE LA RJE**

La Decisión 2001/470/CE atribuye a la RJE dos funciones concretas, que son:

- facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros en materias civil y mercantil
- cooperar para el buen desarrollo de los procedimientos con una incidencia transfronteriza
- facilitar el acceso a la justicia proporcionando información sobre los instrumentos de cooperación judicial comunitarios e internacionales
- garantizar la correcta aplicación de la legislación de la Unión Europea y los convenios entre los Estados miembros
- facilitar información al ciudadano/consumidor, a través de medios telemáticos.

El Reglamento (UE) nº 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,<sup>882</sup> atribuye una nueva función a la RJE, al establecer que los Estados miembros proporcionarán, dentro del marco de la Red Judicial Europea y con objeto de poner la información a disposición del público, una descripción de las normas y procedimientos nacionales referentes a la ejecución, que incluirá información sobre cuáles son las autoridades competentes para la ejecución, así como sobre cualquier restricción a la ejecución, en especial las normas de protección del deudor, y los plazos de prescripción y caducidad.

En España se está tramitando el Proyecto de Ley que regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior, que ha sido publicado en el BOE 526 de 22 de mayo de 2015, en el que se prevén los puntos de contacto de las redes de cooperación judicial internacional, y en concreto de la RJE, así como sus funciones, entre las cuales destaca la obligación de realizar estadísticas anuales de su actividad como puntos de contacto y de remitirlas a la institución de la que dependan, lo que permitirá tener una visión clara y documentada del funcionamiento de las redes en España. La Ley regula también expresamente la figura del coordinador nacional de la Red Judicial Europea y la del coordinador nacional de la Red de Equipos Conjuntos de Investigación como interlocutores con la secretaría de las respectivas redes y, como tales, responsables de recopilar y remitir a dichas secretarías las estadísticas nacionales. Se regula además la figura del corresponsal de herramientas para la Red Judicial Europea, que deberá facilitar y mantener actualizada la información que deba ser difundida en el seno de la Red Judicial Europea.

---

<sup>882882</sup> DOUE L 351, de 20 de diciembre de 2012.

## 5. EL PROCESO EUROPEO DE ESCASA CUANTÍA

### 5.1. IDEAS GENERALES

El proceso europeo de escasa cuantía surge, junto con el proceso monitorio europeo, para dar una respuesta a las reclamaciones europeas intracomunitarias transfronterizas que tengan una cuantía de poca importancia, y necesiten, por ello, una vía judicial ágil y con costes no muy elevados. Responde al objetivo de la Unión Europea de conseguir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, así como de crear un proceso judicial nuevo para los ámbitos civiles y mercantiles comunes a todos los Estados miembro.

En el *Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado único*,<sup>883</sup> de 1993, ya se contemplaba la conveniencia de instaurar normas especiales de procedimiento comunes para la tramitación de reclamaciones sin oposición, la elaboración de formularios multilingües aceptados como documentos válidos para el inicio de procesos a lo largo y ancho de todo el territorio de la Unión, así como el establecimiento de formas de procedimiento comunes para la tramitación simplificada y acelerada de litigios transfronterizos relativos a demandas de escasa cuantía en materia de consumo de índole mercantil.

En el año 2002, la Comisión aprobó *el Libro Verde sobre el proceso monitorio europeo y las medidas para simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía*.<sup>884</sup> La finalidad concreta era consultar a los Estados miembros y a las personas interesadas acerca de los objetivos y características de un procedimiento europeo uniforme o armonizado específicamente dirigido a la tramitación de las demandas que presumiblemente no suscitaban oposición, pero también para adoptar

---

<sup>883</sup> COM (1993) 576 final., de 16 de noviembre de 1993.

<sup>884</sup> COM (2002) 746 final., de 20 de diciembre de 2002.

medidas concretas destinadas a facilitar la de aquellas pretensiones respecto de las que sí es esperable la oposición, pero cuyas características específicas exigen una mayor brevedad y agilidad

Siguiendo estas orientaciones, finalmente, el proceso europeo de escasa cuantía es creado por el Reglamento (CE) nº 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo.<sup>885</sup>

## **5.2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El proceso europeo de escasa cuantía tiene por objeto:

a.- Simplificar y acelerar los litigios de escasa cuantía en asuntos transfronterizos, cuya consecuencia más inmediata es la reducción de los costes y la eliminación de los procedimientos intermedios necesarios para el reconocimiento.

b.- La ejecución en otros Estados miembros de una sentencia dictada en un Estado miembro en un proceso de escasa cuantía.

El procedimiento será aplicable a los asuntos que reúnan las siguientes características:

a.- Naturaleza civil o mercantil.

b.- Carácter transfronterizo, esto es, a los efectos de este procedimiento, tendrá carácter transfronterizo si al menos una de las partes esté domiciliada o tenga su residencia habitual en un Estado miembro distinto de aquél al que pertenezca el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

---

<sup>885</sup> DOUE L 199, de 31 de julio de 2007.

c.- Que el valor de la demanda no exceda de 2.000,00 euros, sin incluir, en este cómputo, los intereses.

d.- Que se produzca en el territorio de la Unión Europea (con excepción de Dinamarca).

Quedan excluidos de su ámbito de aplicación los procesos que tengan por objeto alguna de las siguientes cuestiones:

- a) el estado y la capacidad jurídica de las personas físicas;
- b) los derechos de propiedad derivados de los regímenes matrimoniales, obligaciones de alimentos, testamentos y sucesiones;
- c) la quiebra, los procedimientos de liquidación de empresas o de otras personas jurídicas insolventes, los convenios entre quebrado y acreedores y demás procedimientos análogos;
- d) la seguridad social;
- e) el arbitraje;
- f) el derecho laboral;
- g) los arrendamientos de bienes inmuebles, excepto las acciones sobre derechos pecuniarios, o
- h) las violaciones del derecho a la intimidad y de otros derechos de la personalidad, incluida la difamación.

### **5.3. NATURALEZA**

El proceso europeo de escasa cuantía se caracteriza, según MARCOS LOREDO,<sup>886</sup> por su naturaleza declarativa y sumaria al tener una tramitación abreviada, así como por una función ejecutiva, ya que su finalidad específica, más que la resolución sobre el conflicto, es lograr una tutela sumaria. El proceso presenta las siguientes características:

---

<sup>886</sup> LOREDO COLUNGA, M., “¿Hacia un Derecho Procesal Europeo? Reflexiones en torno al proyecto de procedimiento europeo de escasa cuantía”, en *Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2006. [http://www.indret.com/pdf/325\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/325_es.pdf).

- a. Carácter alternativo, al configurarse como una alternativa a los distintos procedimientos que en los ordenamientos nacionales puedan existir y a la que puede acogerse libremente el litigante cuando su pretensión se ajuste a las exigencias requeridas al efecto.
- b. Naturaleza de la deuda reclamada. Este proceso admite la reclamación de deudas pecuniarias, así como las reclamaciones no pecuniarias que se puedan cuantificar económicamente.
- c. Respecto a los aspectos procesales no regulados en el Reglamento, se aplicará con carácter supletorio la legislación procesal del estado miembro en el que se desarrolle el proceso.
- d. No es obligatorio comparecer asistido de abogado.
- e. Los Estados miembros garantizarán que las partes reciban asistencia práctica para cumplimentar los formularios, la cual debe incluir información técnica sobre la disponibilidad y cumplimentación de los formularios.
- f. El procedimiento es predominantemente escrito sin perjuicio de celebración de vista oral si lo piden las partes o lo considera necesario el órgano jurisdiccional; existe un formulario tipo para que lo rellene el demandante e inicie el procedimiento.<sup>887</sup>
- g. El proceso debe ser simple, rápido y proporcionado, y deben hacerse públicos los detalles de los costes que han de pagarse.

## **5.4. PROCEDIMIENTO**

Como ya hemos dicho, debe imperar la regla de la sencillez y la celeridad, y será escrito, salvo que se considere necesario celebrar una vista oral.

Una vez recibida la demanda, se dará traslado al demandado en un plazo no superior a catorce días, concediéndole un plazo de treinta días,

---

<sup>887</sup> El formulario tipo a que se refiere el Reglamento está disponible en la siguiente dirección: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/sc\\_filling\\_es.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/sc_filling_es.htm)

desde la notificación, para su contestación. La sentencia se dictará en el plazo de treinta días, y será ejecutiva.

El procedimiento de ejecución viene recogido en los artículos 21 al 23 del Reglamento, que establece que:

1. Con carácter general, la legislación aplicable a los procesos de ejecución será la legislación del estado miembro de la ejecución, al establecer que *toda sentencia dictada en el proceso europeo de escasa cuantía se ejecutará en las mismas condiciones que una sentencia dictada en el Estado miembro de ejecución.*

2. La ejecución no será de oficio, sino a instancia de parte, sin que el Reglamento haya recogido un formulario tipo para instar la ejecución, debiendo por tanto aplicarse con carácter supletorio la legislación nacional del estado miembro que ejecute dicha resolución.

## **6. DEMANDAS GENERALES CIVILES TRANSFRONTERIZAS. JURISDICCIÓN COMPETENTE EN LITIGIOS TRANSFRONTERIZOS DE CONSUMO**

Desde el día 10 de enero de 2015<sup>888</sup> ha comenzado a ser aplicable 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<sup>889</sup>, conocido como Reglamento “Bruselas I bis” o “Bruselas I refundido”, que viene a sustituir al Reglamento “Bruselas I”, esto es, al Reglamento 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el

---

<sup>888</sup> Con excepción de los artículos 75 y 76, que son aplicables desde el 10 de enero de 2014.

<sup>889</sup> DOUE L 351, de 20 de diciembre de 2012.

reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.<sup>890</sup>

Es de aplicación en todos los Estados miembros de la Unión Europea, incluida Dinamarca, tras la celebración en 2005 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil. Las enmiendas legislativas necesarias en Dinamarca ya entraron en vigor el 1 de junio de 2013.

Este Reglamento sustituye al anterior Reglamento CE núm. 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial internacional y al reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil,<sup>891</sup> conocido como “Bruselas I”, que viene a recoger las disposiciones del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil,<sup>892</sup> en el afán de *comunitarizar* la

---

<sup>890</sup> Al respecto es esencial tener en cuenta como premisa inicial -que en la práctica dará lugar con toda seguridad a incidencias en los procedimientos judiciales- que, mientras las normas de competencia judicial del nuevo reglamento son aplicables ya desde el 10 de enero de 2015, de manera que actualmente, para la presentación de toda demanda en un asunto con elementos internacionales, deberemos determinar el tribunal competente aplicando el nuevo reglamento, en el caso del reconocimiento y ejecución de títulos ejecutivos extranjeros, el nuevo reglamento solamente se aplicará a aquellas solicitudes de reconocimiento o ejecución de resoluciones extranjeras dictadas en procedimientos judiciales iniciados con posterioridad al 10 de enero de 2015, por lo que, si deseamos ejecutar en España una sentencia extranjera de fecha posterior a la antes indicada pero dictada en un procedimiento iniciado con anterioridad a la mencionada fecha, deberemos seguir utilizando la normativa anterior, esto es, el Reglamento 44/2001 -o alternativamente, cuando corresponda, el Reglamento 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados-. En cuanto al reconocimiento y ejecución de documentos públicos con fuerza ejecutiva y de transacciones judiciales, podrá aplicarse el nuevo reglamento cuando aquellos hayan sido formalizados o registrados, o estas hayan sido aprobadas o celebradas, a partir de la mencionada fecha del 10 de enero de 2015.

<sup>891</sup> DO L 12 de 16 de enero de 2001.

<sup>892</sup> Que debe complementarse con el Convenio de Lugano, de 16 de septiembre de 1988, relativo a la competencia judicial y al reconocimiento de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.



normativa internacional (este Reglamento 44/2001, a su vez, sustituía al Convenio de Bruselas, en todos los Estados miembros, excepto en Dinamarca, desde el día 1 de marzo de 2002). Con el nuevo Reglamento 1215/2012, queda derogado el Reglamento (CE) núm. 44/2001,<sup>893</sup> no obstante continuará aplicándose a las resoluciones dictadas a raíz de acciones judiciales ejercitadas antes del 10 de enero de 2015, a los documentos públicos formalizados o registrados oficialmente como tales antes de dicha fecha y a las transacciones judiciales aprobadas o celebradas antes de dicha fecha, que se hallen incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento.

En el informe elaborado por la Comisión el 21 de abril de 2009, estudiando y analizando la aplicación del Reglamento (CE) n° 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 mercantil, se señalaba que, aunque en líneas generales el grado de funcionamiento del Reglamento podía considerarse satisfactorio, sin embargo, era necesario mejorar en los siguientes aspectos:

- a.- la aplicación de algunas de sus disposiciones
- b.- facilitar en mayor medida la libre circulación de las resoluciones judiciales
- c.- mejorar el acceso a la justicia
- d.- unificar se unifiquen las normas sobre conflictos de jurisdicción en materia civil y mercantil de los distintos Estados Miembros, garantizando, así, un reconocimiento y una ejecución rápidos y simples de las resoluciones judiciales dictadas en un Estado miembro.

Como consecuencia de estas recomendaciones de la Comisión se promulgó el Reglamento (CE) 1215/2012, derogando el anterior Reglamento (CE) núm. 44/2001.

---

<sup>893</sup> Artículo 80: “Queda derogado el Reglamento (CE) n° 44/2001. Las referencias al Reglamento derogado se entenderán hechas al presente Reglamento y con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo III”

A continuación examinaremos las principales disposiciones del Reglamento, así como la importancia del rango jurídico normativo elegido por el legislador comunitario.

## **A.- EL REGLAMENTO COMO INSTRUMENTO ARMONIZADOR**

El instrumento legislativo al que mayormente recurren las instituciones comunitarias para regular la protección de los consumidores ha sido y es la Directiva, a través de la cual se pretende armonizar la normativa de cada uno de los Estados miembros, con el fin de evitar disfunciones y desigualdades en el ámbito comunitario, que redundarían, a la postre, en perjuicio del consumidor, y, por ende, en perjuicio del mercado único. El interés de las Comunidades Europeas por la aplicación uniforme en el territorio o de los Estados Miembros de unas normas mínimas sobre protección de los consumidores, surge por la necesidad de coordinar los intereses económicos de los Estados Miembros para lograr la cohesión social y servir al fin primordial de crear el Mercado Único, y ello se pretende conseguir a través de las Directivas.

En general, se ha considerado, hasta el momento, a la Directiva, como el medio más idóneo para actuar en Derecho comunitario, porque se fijaban, a los Estados Miembros los objetivos, y se les otorgaba total competencia respecto a las formas y a los medios necesarios para conseguir dichos objetivos. Estas características hicieron de las Directivas el instrumento preferido para armonizar las legislaciones en materia de la protección del consumidor.

Las Directivas, como dispone el artículo 189 del Tratado de Roma, no tienen aplicabilidad directa; poseen fuerza obligatoria limitada, y no tienen efecto directo sobre los ciudadanos comunitarios, puesto que sus destinatarios directos son los Estados miembros, a los que les resulta obligatorio alcanzar el resultado que se señala en la Directiva, pero se les deja la elección libre de la “forma y los medios” para conseguir dicho resultado. Por ello, la Directiva requiere siempre un posterior acto nacional

de transposición, de incorporación de la norma comunitaria a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales de los distintos Estados miembros.

Sin embargo, aunque los ciudadanos no sean los destinatarios directos de las Directivas, sí que pueden prevalerse de las normas comunitarias, en dos sentidos:

1º) Dentro de un procedimiento judicial ya abierto, pueden solicitar la resolución de una cuestión prejudicial, por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuando exista alguna duda sobre la forma de interpretación de una norma establecida en una Directiva comunitaria, aplicable al asunto objeto de litis.

2º) También se puede invocar su “efecto directo” y por tanto, la aplicación efectiva de la norma comunitaria, cuando no haya sido incorporada debidamente, o dentro del plazo fijado por la Directiva, al ordenamiento jurídico nacional.<sup>894</sup>

Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es indispensable que la situación jurídica que resulte de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a la directiva, sea suficientemente precisa y clara que se permita a los beneficiarios conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, invocarlos ante los tribunales nacionales.<sup>895</sup> Este último requisito es particularmente

---

<sup>894</sup> La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene a admitir el efecto jurídico directo de las Directivas o de alguna o algunas de sus disposiciones, siempre y cuando satisfagan las exigencias de la doctrina de aplicación inmediata de los textos de derecho comunitario. Así, por ejemplo, la sentencia de 4 de abril de 1979, dictada en el caso 148/78 (Ratti), o la sentencia de 12 de junio de 1980, dictada en el caso 88/79 (caso Grunert), donde el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sienta que una directiva comunitaria contiene disposiciones incondicionales y precisas a las que la legislación de un Estado miembro no se informa, el individuo, o lo que es lo mismo, el importador de bienes de consumo, no puede ser condenado por haber infringido las medidas nacionales no conformes con la directiva comunitaria.

<sup>895</sup> Véanse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia, C-365/93, Rec. PP. I-499, apartado 9, y de 10 de

importante cuando la directiva de que se trata tiene por objeto conferir derechos a los nacionales de los demás Estados Miembros.

La regulación de los derechos de los consumidores a través de Directivas es algo que debe discutirse en el momento actual, por varios motivos:

1º) La Directiva no tiene efecto directo y su cumplimiento y operatividad es de difícil control por parte de las instituciones comunitarias.

2º) La transposición no tiene por qué ser igual en los diferentes Estados Miembros, lo que motiva que haya divergencias en los instrumentos de incorporación de la Directiva al ordenamiento jurídico nacional, y a su vez, existan disfunciones en su aplicación, con grandes diferencias entre los Estados Miembros.

3º) La regulación a través de directivas establece un marco normativo inflexible, de lenta adaptación a las circunstancias cambiantes, resultando incompatible con la necesidad de responder con rapidez a los cambios en el mercado.

4º) La Directiva es un instrumento jurídico que se concibió en un momento histórico en el que la Comunidad Europea contaba tan sólo con seis Miembros; en la actualidad son quince los Estados Miembros, y once los candidatos. En la Unión Europea de veintiséis Estados Miembros puede plantear serios problemas la efectividad y la operatividad de las Directivas, así como el control de su efectivo cumplimiento.

Por todo ello, destacamos que en materia de tanta relevancia como es la de la determinación de la competencia judicial y el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, se optó ya en el año 2001 (por primera vez), y se vuelve a optar ahora en el texto nuevo por el Reglamento, frente a

---

mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-144/99, Rec. PP. I-3541, apartado 17, o más recientemente, la de 7 de mayo de 2002, Comisión/Suecia, C-478/99.

la Directiva, consiguiendo así un instrumento de aplicación directa por los tribunales de todos los Estados miembros, que serán directamente quienes tengan la función de aplicación e interpretación de la norma comunitaria, sin pasar por el tamiz interpretativo del poder legislativo.

## **B. COMPETENCIA JUDICIAL**

El Reglamento Bruselas I bis establece como criterio general de competencia judicial territorial el del foro del domicilio del demandado, pero también establece algunas especialidades, y en concreto, en lo que nos interesa a nosotros, establece un foro especial para las demandas presentadas por consumidores.

Se señala ya, en sus Considerandos, que en lo que atañe a los contratos celebrados por los consumidores, debe protegerse a la parte más débil mediante normas de competencia más favorables a sus intereses de lo que disponen las normas generales, y partiendo de esta premisa, el artículo 18 establece una norma beneficiosa para el consumidor, al permitirle interponer la demanda ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que esté domiciliado el empresario o, con independencia del domicilio de la otra parte, ante el órgano jurisdiccional del lugar en que esté domiciliado el consumidor.

Cuando es el empresario quien presenta la demanda contra el consumidor, la regla de atribución competencial también es favorable al consumidor, puesto que la demanda solo podrá interponerse ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que esté domiciliado el consumidor.<sup>896</sup>

---

<sup>896</sup> En la legislación española destacamos lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que dispone que “En los litigios transfronterizos entre partes que residan en distintos Estados miembros de la Unión Europea, el domicilio se determinará de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento (CE) n.º 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 mercantil.”

En relación a la autonomía de la voluntad, esto es, a los pactos de sumisión en virtud de los cuales las partes acuerdan someter cualquier litigio que pueda surgir entre las mismas a unos determinados tribunales, es de destacar que, en virtud del Reglamento “Bruselas I bis”, dicho pacto será considerado un acuerdo independiente del resto del contrato, de manera que la validez del acuerdo atributivo de competencia no podrá ser impugnada por la sola razón de la invalidez del contrato.<sup>897</sup>

Con respecto a la sumisión tácita, el nuevo reglamento, manteniendo y desarrollando el espíritu de protección de la parte débil que ya venía impregnando al anterior Reglamento “Bruselas I”, establece como novedad que, en caso de comparecencia de la parte débil (tomador, asegurado o beneficiario de un seguro, persona perjudicada, consumidor o trabajador) ante un tribunal, éste, antes de asumir su competencia, le informará sobre su derecho de impugnar la competencia del tribunal y sobre las consecuencias de su comparecencia.

Sobre las reglas establecidas en el artículo 18, únicamente prevalecerán los acuerdos:

- 1) posteriores al nacimiento del litigio;
- 2) que permitan al consumidor formular demandas ante órganos jurisdiccionales distintos de los indicados en la presente sección, o
- 3) que, habiéndose celebrado entre un consumidor y su cocontratante, ambos domiciliados o con residencia habitual en el mismo Estado miembro en el momento de la celebración del contrato, atribuyan competencia a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro, a no ser que la ley de este prohíba tales acuerdos.

---

<sup>897</sup> Se establece en el Considerando 19º que debe respetarse la autonomía de las partes de un contrato, excepto en los contratos de seguro, los contratos celebrados por los consumidores o los de trabajo, en los que solo se concede una autonomía limitada para elegir el órgano jurisdiccional competente, sin perjuicio de los criterios de competencia exclusiva establecidos en el presente Reglamento.

## C. RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN

En cuanto al reconocimiento y ejecución de títulos ejecutivos extranjeros, el nuevo reglamento solamente será aplicable al reconocimiento y ejecución de resoluciones dictadas en el marco de procedimientos judiciales iniciados a partir del 10 de enero de 2015, así como a los documentos públicos con fuerza ejecutiva formalizados o registrados, y a las transacciones judiciales aprobadas o celebradas, a partir de la mencionada fecha. Los procedimientos de reconocimiento y ejecución de resoluciones anteriores a 10 de enero de 2015, deberán seguir los trámites previstos en el Reglamento de Bruselas I, Reglamento (UE) 44/2001.

El Reglamento introduce como novedad la supresión del exequátur, esto es, las resoluciones judiciales dictadas en un Estado miembro que allí tengan fuerza ejecutiva la tendrán también en los demás Estados miembros sin necesidad de declaración alguna de ejecutoriedad, y podrán ser ejecutadas en los mismos como si de una resolución nacional se tratara.

Con respecto a la forma de oponerse al reconocimiento o ejecución de una resolución u otro título ejecutivo extranjero, el nuevo reglamento aporta la ventaja de que no deberá realizarse mediante un recurso como en el reglamento anterior, sino mediante una petición de denegación ante el mismo órgano ante el que se presentó la solicitud, lo cual en la práctica, sin perjuicio del derecho de formular ulteriores recursos, permitirá poner fin a los recursos iniciales ante la audiencia provincial en cuestiones que pueden resolverse realmente por los juzgados primera instancia.





# **CAPÍTULO V**

## **LA TUTELA EXTRAJUDICIAL DEL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO**

### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

Los conflictos que puedan surgir entre los consumidores o usuarios y los productores o distribuidores, son peculiares y se caracterizan, en su mayor parte, por su escasa cuantía económica. Estas peculiaridades exigen que se arbitren fórmulas adecuadas de resolución extrajudicial de los conflictos de consumo, que posibiliten al consumidor hacer valer sus derechos, y que ello no le resulte gravoso.

Hemos de destacar la experiencia estadounidense a través de los sistemas ADR (*“Alternative Dispute Resolution Procedures”*), que son sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos de intereses.

En el ámbito comunitario, el Consejo de Ministros instó a los Gobiernos de los países miembros, a través de la Recomendación R (86) 12,

a que tomasen las medidas necesarias para potenciar el arbitraje como alternativa accesible y eficaz a la acción judicial.

En el Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado Interior<sup>898</sup> se examinan los procedimientos extrajudiciales en los Estados miembros, y, entre las iniciativas propuestas, se contempla la promoción selectiva de este tipo de procedimientos extrajudiciales, respetando algunos criterios esenciales que garanticen la transparencia y la independencia del órgano encargado de resolver el litigio.

Mediante la Recomendación 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998,<sup>899</sup> la Comunidad sentaba los principios que debían observar aquellos órganos a los que se encomendase la resolución extrajudicial de los litigios que se planteasen, en el ámbito comunitario, en materia de consumo.

Esta Recomendación se aplica sólo a los procedimientos que, independientemente de su denominación, conducen a la resolución de un litigio mediante la intervención activa de un tercero que propone o impone una solución, y sin embargo, no se aplica a aquellos procedimientos que simplemente intentan acercar a las partes en conflicto, para que lleguen a una solución de mutuo acuerdo.

En el año 1999, se presenta el Plan de Acción sobre Política de los Consumidores 1999-2001, donde se señala la necesidad de adoptar nuevas modalidades de acceso a la justicia de los consumidores, y nuevas vías de solución de conflictos de consumo transfronterizos, planteándose incluso la figura del Defensor del Consumidor Europeo, con competencias en materia de litigios intracomunitarios

Sin embargo, el papel que desempeñan los órganos extrajudiciales que se encuentran fuera del ámbito de la Recomendación 98/257/CEE es muy

---

<sup>898</sup> COM (96) 13 final, de 14 de febrero de 1996.

<sup>899</sup> DO L 115 de 14 abril de 1998, pp. 31.

importante y útil para el consumidor. Por ello, el Consejo, mediante la Resolución de 25 de mayo de 2000<sup>900</sup> relativa a una red comunitaria de órganos nacionales responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, instó a la Comisión para que junto con los Estados Miembros desarrollasen unos criterios comunes para la valoración de los órganos y procedimientos extrajudiciales, que han de garantizar la calidad, equidad y eficacia de los mismos, con el fin de incluir finalmente dichos órganos en la RED EJE a la que se hacía referencia en el documento de trabajo de la Comisión. La Resolución del Consejo 7876/00, de 25 de mayo de 2000<sup>901</sup>, relativa a una red comunitaria de organismos nacionales responsables de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.-

El Consejo, consciente del vertiginoso desarrollo de las nuevas formas de comercialización de bienes y servicios, sobre todo a través del comercio electrónico, y del incremento de las transacciones transfronterizas de consumo (incrementadas también por la introducción efectiva y práctica del euro), consideraba necesario reforzar la confianza del consumidor en el funcionamiento del mercado interior y en su capacidad de participar en los beneficios inherentes a dicho mercado, y por ello adopta la Resolución 7876/00, donde expresa la necesidad de desarrollar procedimientos extrajudiciales, prácticos, eficientes y económicos, para la resolución de conflictos en materia de consumo.

En esta resolución se sientan las bases para el desarrollo de estos procedimientos extrajudiciales, que, en todo caso, deben respetar las siguientes directrices:

- La participación en estos sistemas de resolución extrajudicial de litigios de consumo será voluntaria
- No supondrá, en ningún momento, la pérdida, para el consumidor, de su derecho de acceder a las vías de justicia

---

<sup>900</sup> DO C 155 de 6 de junio de 2000, pp. 1.

<sup>901</sup> DO C 155, de 6 de junio de 2000.

ordinarias, tal y como está reconocido en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

- No supondrá el menoscabo de otras vías administrativas o judiciales por las que se pudiera obtener la reparación que se pretende
- Respetará las normativas nacionales, la costumbre y la práctica, así como el Convenio de 27 de septiembre de 1968.
- Respetará los principios a los que se refiere la Recomendación de la Comisión 98/257.
- No prejuzgará el debate en curso sobre la competencia judicial y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

Las medidas que se pretende conseguir, por parte de los Estados miembros, y a las que se refiere la Resolución del Consejo son:

1º) Fomentar el desarrollo de estos órganos extrajudiciales de solución de litigios de consumo, especialmente en lo relativo a transacciones transfronterizas.

2º) La creación en cada Estado miembro de un *punto central de información (Clearing Houses)*, que proporcionará consejo, apoyo práctico y asistencia a los consumidores, para facilitarles el acceso a estos organismos.

3º) Fomentar la cooperación entre las organizaciones de consumidores y las organizaciones de profesionales y empresarios, con vistas a:

- colaborar en las actividades de estos organismos
- promover, dentro de su ámbito, la creación de nuevos modelos o esquemas de solución de conflictos, así como sistemas “en línea” especialmente para aquellas disputas transfronterizas.

Para el cumplimiento de estos fines se insta a la Comisión a que aporte el apoyo técnico y económico necesario para la creación de esta red,

de acuerdo con la Decisión núm. 283/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de enero de 1999.

En las conclusiones del Consejo de 29 de mayo de 2000<sup>902</sup> se instó a la Comisión a elaborar un Libro Verde sobre métodos alternativos de resolución de litigios en el marco de la legislación civil y comercial, y con el objetivo de analizar, examinar y revisar la situación existente en ese momento. También instaba a la Comisión a realizar una extensa entrevista para evaluar la situación teniendo en cuenta la opinión de los propios consumidores, y los agentes sociales y económicos, así como la de los Estados Miembros.

Por su parte, el Parlamento Europeo se pronuncia claramente a favor de fomentar la resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo, en especial cuando las partes están domiciliadas en Estados Miembros diferentes, para así evitar los elevados costos y la dilatación en el tiempo que supondría la resolución del litigio en la vía judicial.<sup>903</sup>

En este contexto la Comisión dicta la Recomendación 2001/310/CE, de 4 de abril,<sup>904</sup> donde se contienen los principios que deberán aplicarse a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo.

Por ello, debemos distinguir, por una parte, los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, y por otra parte, los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo.

---

<sup>902</sup> SI (2000) 519.

<sup>903</sup> Dictamen sobre la propuesta de Reglamento relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, emitido el 21 de octubre de 2000, Reglamento (CE) núm. 44/2001, del Consejo (DO L 12 de 16 de enero de 2001, pp.1).

<sup>904</sup> DO L 109 de 19 de abril de 2001, pp. 56.

## **A) PRINCIPIOS APLICABLES A LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO.-**

La Recomendación 98/257/CE vino a dar una respuesta a varias demandas:

1<sup>a</sup>) Las cuestiones planteadas por el Parlamento Europeo en su Resolución de 14 de noviembre de 1996,<sup>905</sup> donde se venía a señalar la necesidad de que los procedimientos extrajudiciales de resolución de litigios en materia de consumo contasen con unas garantías mínimas que asegurasen la imparcialidad del órgano encargado de la resolución del litigio, la eficacia del procedimiento, la publicidad y la transparencia de la actuación.

2<sup>a</sup>) También se tuvo en cuenta la opinión de los consumidores, y en concreto las conclusiones aprobadas por el Consejo de Consumidores celebrado el 25 de noviembre de 1996, donde se apuntaba a la necesidad de fomentar los procedimientos extrajudiciales de resolución de litigios de consumo, así como su eficacia, para así aumentar la confianza de los consumidores en el funcionamiento del mercado interior y facilitar la participación de los consumidores en los beneficios que produce el mercado interior.

3<sup>a</sup>) A instancias del Consejo se practicó una consulta muy amplia sobre el *“Libro verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado único”*<sup>906</sup>, y de los resultados de esta consulta se extraía la necesidad de mejorar la situación tal y como estaba en ese momento, favoreciendo y promoviendo el cauce extrajudicial de resolución de conflictos en materia de consumo, a fin de proporcionar al consumidor una vía de solución de sus litigios menos costosa y más rápida

---

<sup>905</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión “Plan de acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior”, de 14 de noviembre de 1996, DO C 362 de 2 de diciembre de 1996, pp. 275.

<sup>906</sup> COM (93) 576 final de 16 de noviembre de 1993.

que la que le proporcionaría la vía judicial ordinaria, sobre todo, si la relación de consumo donde se plantea el conflicto es transfronteriza.

Atendiendo a los anteriores planteamientos, la Comisión elaboró la Recomendación 98/257/CE, en la que se sentaban los principios que deben aplicarse a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, y que son los siguientes:

1º) INDEPENDENCIA.- La imparcialidad y la objetividad de las personas que integran el órgano que debe resolver el litigio en materia de consumo debe estar garantizada, y para ello es necesario que estas personas no sufran presiones que puedan influir sobre su decisión. En la Recomendación se distingue, dependiendo si el órgano es unipersonal o pluripersonal:

a.- En el primer caso, cuando la decisión haya de adoptarse por una sola persona, su independencia e imparcialidad estará garantizada por las siguientes medidas:

- la persona designada ha de tener la cualificación necesaria para el cargo que desempeña
- el mandato de dicha persona debe tener una duración suficiente, durante la cual no podrá ser destituida arbitrariamente, sin causa justificada
- si la designación la hubiera efectuado una empresa o asociación profesional, o la persona designada percibiese una remuneración de aquélla, se establece el requisito de no haber trabajado para dicha empresa, asociación o cualquiera de sus Miembros, durante los tres años anteriores a su mandato.

b.- Cuando sea un órgano colegiado el que decida el litigio de consumo, deberá garantizarse la representación paritaria, proporcionada, de los consumidores y de los profesionales, además de observar los mismos criterios que los señalados para el caso de que el órgano sea unipersonal.

2º) TRANSPARENCIA.- Es necesario que los órganos encargados de solucionar los litigios en materia de consumo por la vía extrajudicial, actúen con total transparencia, para que así incremente la confianza de los consumidores en estos órganos y en los procedimientos extrajudiciales de resolución de litigios. Para garantizar la transparencia del procedimiento se adoptan las siguientes medidas:

- Se proporcionará información, a cualquier persona que lo solicite, sobre normas de procedimiento, competencia, costes, modalidades de toma de decisiones, valor jurídico de la decisión, etc.
- Se publicará anualmente un informe relativo a los procedimientos planteados ante el órgano concreto, lo cual permitirá evaluar la eficacia de dichos procedimientos, y la confianza depositada por los consumidores en esta modalidad de resolución de litigios.

3º) CONTRADICCIÓN.- El principio de contradicción supone que ambas partes tendrán la oportunidad, en igualdad de condiciones, de exponer ante el órgano competente para resolver el litigio que las enfrenta, sus pretensiones, sus posturas, y cualesquiera hechos que consideren relevantes. Asimismo podrán conocer lo alegado por la parte contraria, y por los expertos o peritos que intervenga en el procedimiento. El reconocimiento del principio de contradicción no implica que deba existir una audiencia oral, ya que las alegaciones podrán ser por escrito u orales, en la forma que se determine en cada caso concreto.

4º) EFICACIA.- Para garantizar la eficacia de estos procedimientos extrajudiciales, y fomentar su utilización por parte de los consumidores, se debe garantizar:

- que el consumidor pueda intervenir en el procedimiento personalmente
- que los costes sean nulos, o al menos, moderados, y proporcionados a la cuantía del objeto de litis
- la tramitación será ágil, evitando las dilaciones en el tiempo



- la institución competente tendrá un papel activo que le permitirá analizar y tomar en cuenta todo elemento útil para la solución del conflicto.

5º) LEGALIDAD.- Los órganos encargados de la resolución de conflicto de intereses en materia de consumo podrán fundamentar su decisión sobre disposiciones legales, o bien actuar conforme a los mandatos de la equidad y de “códigos de conducta”, pero en ningún caso podrán vulnerarse o limitarse los derechos reconocidos al consumidor por normas imperativas.

6º) LIBERTAD.- El recurso a la vía extrajudicial es voluntario, y nadie puede ser obligado a acudir a ella. Por ello, la obligatoriedad de la decisión del órgano se fundamenta en la libre voluntad de las partes, que aceptan someterse al mismo, y acatar su decisión.

7º) REPRESENTACIÓN.- Tal y como hemos mencionado anteriormente, al hablar del principio de eficacia, los consumidores pueden acceder al procedimiento personalmente, sin necesidad de intervenir por medio de representantes legales; no obstante, las partes tiene el derecho a hacerse representar o acompañar por un tercero en el procedimiento.

La Recomendación 98/257/CE establece que el término “decisión” abarca diferentes posibilidades, y pueden:

- a) tener un efecto obligatorio para las partes
- b) limitarse a simples recomendaciones
- c) propuestas de transacción que deben ser aceptadas por las partes

## **B) PRINCIPIOS APLICABLES A LOS ÓRGANOS EXTRAJUDICIALES DE RESOLUCIÓN CONSENSUAL DE LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO.-**

La Recomendación 2001/310/CE<sup>907</sup> relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo,<sup>908</sup> establece los principios que han de aplicarse a los órganos que tengan encomendada la resolución extrajudicial de conflictos de consumo mediante la aproximación de las partes, para convencerlas de que busquen una solución de común acuerdo.

Esta Recomendación 2001/310/CE se dicta con posterioridad a la anterior Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo,<sup>909</sup> con el fin de extender su ámbito de aplicación más allá de los de la anterior Recomendación.

Así, la Recomendación 98/257/CE se aplica sólo a los procedimientos que, independientemente de su denominación, conducen a la resolución de un litigio mediante la intervención activa de un tercero que propone o impone una solución, y no se aplica a los procedimientos que simplemente pretenden acercar a las partes para convencerlas de que busquen una solución de común acuerdo.<sup>910</sup>

---

<sup>907</sup> Notificada con el número C(2001) 1016.

<sup>908</sup> DO L 109, de 19 de abril de 2001, pp. 56.

<sup>909</sup> DO L 115, de 17 de abril de 1998.

<sup>910</sup> El Consejo, en su Resolución de 25 de mayo de 2000, relativa a una red comunitaria de órganos nacionales responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, resalta que los órganos extrajudiciales que escapan al ámbito de la Recomendación 98/257/CE desempeñan un papel útil para el consumidor e invita a la Comisión a que desarrolle, en estrecha cooperación con los Estados miembros, criterios comunes para la valoración de los órganos extrajudiciales, que deberán garantizar, entre otras cosas, la calidad, equidad y eficacia de dichos órganos. En particular, invita a los Estados miembros a que valoren estos órganos o procedimientos extrajudiciales de acuerdo con estos criterios para incluirlos en la red a la que se

Los principios establecidos en la Recomendación 2001/310/CE no afectan a los principios establecidos en la Recomendación 98/257/CE, que se aplican a los procedimientos extrajudiciales que, con independencia de su denominación, conducen a la solución de un litigio gracias a la intervención activa de un tercero que propone o impone a las partes una decisión con efecto obligatorio o no. Los principios deberán respetarse en cualquier otro procedimiento, independientemente de su denominación, en el que un tercero facilita la resolución de litigios acercando a las partes y ayudándoles a encontrar una solución de común acuerdo, por ejemplo, haciendo propuestas informales sobre las opciones de solución.

Se excluye expresamente de su ámbito de aplicación los mecanismos de reclamación en materia de consumo gestionados por una empresa y en los que interviene directamente el consumidor, o en los que un tercero ejerce esta función en nombre de la empresa, puesto que tal y como se señala en la Recomendación, estos procesos forman parte de las discusiones habituales entre las partes previas al planteamiento de cualquier litigio, cuya resolución se encomendaría a un órgano independiente de resolución de litigios o a un órgano judicial (piénsese en las “oficinas de atención al cliente”, “defensor del asegurado”, “servicio de reclamación del cliente”, etc., que pueden existir en grandes empresas, entidades de crédito, etc.).

Los principios que contiene la Recomendación de 4 de abril de 2001 son los siguientes:

1º) IMPARCIALIDAD.- La Comisión recomienda que se garantice la imparcialidad de los procedimientos de resolución de litigios para así fomentar la confianza de todas las partes en los órganos y los procedimientos a los que se someten voluntariamente. Por ello, se recomienda que se adopten medidas que garanticen la imparcialidad de la

---

hace referencia en el documento de trabajo de la Comisión sobre la creación de una Red extrajudicial europea (red EJE).

persona o personas que integran el órgano responsable de la aplicación del procedimiento de resolución del conflicto, y por ello estas personas:

- a.- Serán nombradas por un período de tiempo determinado y no podrán ser destituidas sin causa justificada.
- b.- No tendrán ningún conflicto de interés aparente o real con ninguna de las partes
- c.- Facilitarán a ambas partes información sobre su imparcialidad y competencia antes de que comience el procedimiento.

2º) TRANSPARENCIA.- Deberá también garantizarse la transparencia del procedimiento, permitiendo que ambas partes tengan acceso a la información que necesitan, y en concreto se les informará sobre el desarrollo del procedimiento, normas de procedimiento y materiales que pudieran ser de aplicación, posibles costes, calendario aplicable al procedimiento, etc.

Además, deberá llevarse un registro que permita dejar constancia de las soluciones adoptadas en un soporte duradero; la solución del litigio será puesta a disposición de las partes, con el fin de evitar posteriores malentendidos o incertidumbres.

3º) EFICACIA.- En la Recomendación 2001/310/CE se significa que es necesario, para aumentar la eficacia de los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios en materia de consumo, que ambas partes puedan tener acceso a ellos y que puedan utilizarlos con facilidad, independientemente del lugar donde residan. Por ello, se hace hincapié en la posibilidad de utilizar los medios electrónicos para acceder a los procedimientos. Además, si partimos de la idea de que el consumidor acude a estos procedimientos para evitar dilaciones y costas excesivos que puede conllevar la vía judicial ordinaria, es palmario que también habrán de adoptarse las medidas necesarias que garantice una tramitación agilizada del procedimiento y que el coste sea proporcional a la cuantía del litigio, o incluso que sea, en ocasiones, gratuito para los consumidores.

4º) EQUIDAD.- Requisito previo e indispensable para que exista equidad es que se cumpla el primero de los presupuestos ya referidos, la imparcialidad de las personas que integran el órgano que debe resolver el litigio en materia de consumo. Pero además, la equidad debe garantizarse permitiendo a ambas partes que aporten al procedimiento cualquier información que estimen necesaria para la resolución del conflicto. La aportación de esta información será confidencial, de tal manera, que no se dará traslado a la otra parte, salvo pacto previo y expreso de las partes, en contrario. Este postulado es totalmente contrario al principio de contradicción que sí es aplicable a los procedimientos extrajudiciales de solución de litigios en materia de consumo recogido en el apartado III de la Recomendación 98/257/CE, en virtud del cual, ambas partes deben tener conocimiento y acceso a cualquier documento o elemento del procedimiento, sea aportado de oficio o a instancia de cualquier de las partes.

También en aras de garantizar la equidad, se concederá un tiempo de reflexión a las partes para que acepten o no la solución que se propone para resolver el litigio, con el fin de que puedan estudiar los detalles y posibles condiciones y términos del acuerdo, y se informará previamente a las partes sobre los siguientes particulares:

- a) Que pueden aceptar o rechazar, libremente, la solución que propone el órgano
- b) Que la solución propuesta puede ser menos beneficiosa que la que podría imponer un órgano judicial en aplicación de las normas legales
- c) Que antes de aceptar o rechazar la solución propuesta las partes tienen derecho a consultar a un asesor independiente
- d) Que la utilización del procedimiento no impide que las partes intenten solucionar un litigio aún no resuelto ante otro mecanismo extrajudicial, como los que contempla la Recomendación 98/257/CE, o que acudan al sistema judicial
- e) El valor de la solución, en caso de que la acepten.

## **2. MODALIDADES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS CONFLICTOS DE CONSUMO TRANSFRONTERIZOS (ADR)**

“Resolución Alternativa de Disputas” (ADR) es una expresión utilizada para una amplia variedad de mecanismos destinados a resolver conflictos sin intervención (directa) de un tribunal. Los sistemas de ADR suelen utilizar un tercero, como un árbitro, mediador o un defensor del pueblo para ayudar al consumidor y el comerciante para llegar a una solución a su disputa.

Como señala BARONA,<sup>911</sup> el derecho de todo ciudadano a los tribunales de su Estado es una garantía reconocida en los Estados occidentales, una conquista de la civilización en relación con los derechos del ciudadano que amparan y protegen los legisladores de todos los países. Así, cuando un consumidor se ve desprotegido, intimidado, afectado o lesionado en su derecho, tiene la puerta abierta a los tribunales para reclamar la tutela querida. Pero es un hecho que en la sociedad del Siglo XX se ha ido incrementado exponencialmente la litigiosidad, produciendo una congestión en los órganos encargados de impartir justicia. Además, existen otros elementos negativos que dificultan el acceso a la justicia por parte de los consumidores, y que podemos resumirlos en los siguientes:

1º.- El excesivo coste del proceso judicial, sobre todo si se le compara con la cuantía del litigio.

2º.- La falta de familiaridad del consumidor con el mundo del derecho y, en concreto, con los tribunales.

3º.- El excesivo rigorismo y formalismo que envuelve las actuaciones practicadas en el procedimiento judicial.

---

<sup>911</sup> BARONA VILAR, S.: *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 36.

#### 4º.- La excesiva duración de los procesos.”<sup>912</sup>

El Marcador de justicia de la UE del 2015 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “*Indicadores de Justicia de la UE 2015*”, de 9 de marzo de 2015),<sup>913</sup> analizó el tiempo necesario para resolver los recursos judiciales interpuestos contra resoluciones de autoridades de protección de los consumidores y los datos no pueden ser más desalentadores, mostrando, además, una gran divergencia en los distintos Estados miembros. Así, analizando los datos de reclamaciones en primera instancia del año 2013, la duración varía entre los 25 días de Eslovenia, y los 820 días de Dinamarca (España presenta una media de 250 días). Es evidente que la excesiva duración en el tiempo, perjudica, o a veces, anula, la justicia.

Todo ello, unido al aumento de la litigiosidad y la congestión del poder judicial, convierten la vía jurisdiccional en un medio con escasa efectividad para solucionar los conflictos de los ciudadanos, y especialmente de los consumidores, dado que es necesario, para conseguir una eficiente medida de protección de sus derechos, que los sistemas de resolución de litigios sean eficaces, efectivos, rápidos, sencillos, eficientes y poco onerosos.

Y es este contexto donde surge la idea de canalizar las reclamaciones o litigios de los ciudadanos a través de vías no convencionales, fuera del poder jurisdiccional: *Alternative Dispute Resolution Procedures* (ADR).

En el Libro Verde que presentó la Comisión sobre acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en materia de consumo en el mercado interior, de 16 de noviembre de 1993<sup>914</sup> se pone de manifiesto que

---

<sup>912</sup> BARONA, *op. cit.*, pp. 36.

<sup>913</sup> COM (2015), 116 final.

<sup>914</sup> COM (93) 567, final, de 16 de noviembre de 1993.

los conflictos relacionados con el consumo cada vez adquieren en mayor medida una dimensión “transfronteriza”, derivada de la consecución del Mercado Único. Los nuevos problemas no encontraban solución en el marco de los convenios internacionales existentes hasta el momento, como eran el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 y el de Lugano de 16 de septiembre de 1988. Algunas de las carencias observadas en dicho Libro Verde, respecto a la protección de los consumidores en el ámbito comunitario son:

- La necesidad de que los Estados miembros introdujesen mecanismos adecuados para que los consumidores pudieran reclamar, de una manera rápida, eficaz y fácil, sus derechos reconocidos en el Derecho comunitario, en aquellos litigios surgidos de una transacción transfronteriza.
- Se necesita elaborar un informe que permita determinar y elegir, dentro de los diversos procedimientos de carácter judicial y extrajudicial, tanto colectivos como individuales, existentes en los Estados miembros para la resolución de los litigios de pequeña cantidad, los cauces más adecuados para su solución, en atención a si el litigio es nacional, o transnacional o transfronterizo.
- Se introducen algunas propuestas concretas, como la relativa a las acciones de cesación o la simplificación de la solución de litigios.

Las medidas alternativas de solución de conflictos, denominadas ADR (*Alternative Dispute Resolution*), representan un cauce alternativo para la resolución de los problemas del orden civil y mercantil, incluidos los derivados de las relaciones de consumo, y diferente de las vías judicial y arbitral.

Las ADR constituyen una de las prioridades políticas para las instituciones comunitarias<sup>915</sup>, ya que representan un cauce rápido, flexible y

---

<sup>915</sup> BARONA VILAR, S., *op. cit.*, pp. 49: “En materia de consumo merece especial atención el desarrollo que en las dos últimas décadas se ha seguido en la Unión Europea como



económico de acceso de los ciudadanos, en general, y los consumidores, en particular, a la justicia, y así puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998,<sup>916</sup> y en el Consejo Europeo de Tempere de octubre de 1999.<sup>917</sup>

En la cumbre europea de Lisboa de marzo de 2000, sobre el tema “*empleo y sociedad de la información*”, el Consejo Europeo invitó a la Comisión y al Consejo a “*reflexionar sobre los medios de promover la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, en particular, mediante nuevos sistemas de resolución de litigios*”; este objetivo se confirmó en el Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000, con motivo de la aprobación del “*Plan de acción eEurope 2002*”.

Al margen de las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, el papel de las ADR se ha puesto de relieve, directa o indirectamente, en varios instrumentos comunitarios, como prioritaria para resolver los litigios en materia de consumo. Así, por ejemplo, la Comisión dedica extensas explicaciones sobre las ADR en su segundo informe<sup>918</sup> referente a la aplicación de la Directiva 85/374/CEE relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos; el artículo 10 de la Directiva

---

*política de protección de los consumidores, y dentro de la misma se ha desplegado una actividad destacable, desde la Comisión, el Comité de las Regiones, y el Consejo de la Unión Europea, a la búsqueda de cauces procedimentales que, con menor coste y menor tiempo, y respetando el capítulo de derechos de los consumidores, traten de paliar las deficiencias que los sistemas estatales judiciales conllevan en el ejercicio de sus derechos”*

<sup>916</sup> Apartado 83 de las conclusiones de la Presidencia: “*el Consejo Europeo aprueba el plan de acción del Consejo y de la Comisión referente a las modalidades óptimas de aplicación de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas al establecimiento de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia*”. Este Plan de acción se publicó en el DO C 19 de 23 de enero de 1999; en el artículo 41 se dispone que habrá que “*estudiar la posibilidad de elaborar modelos de solución no judicial de los litigios, especialmente cuando se trata de conflictos familiares transnacionales. A este respecto, sería conveniente pensar en la mediación como un medio de resolver los conflictos familiares*”.

<sup>917</sup> En el apartado 30 de las conclusiones de la Presidencia se indica que: “*Los Estados miembros deberían instaurar también procedimientos judiciales sustitutorios*”.

<sup>918</sup> COM (2000) 893 final

97/5/CE relativa a las transferencias transfronterizas<sup>919</sup>, el artículo 11 de la Directiva 97/7/CE relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia<sup>920</sup>, el artículo 14 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y el artículo 9 de la propuesta de directiva sobre la mediación en el ámbito de los seguros<sup>921</sup>, se refieren explícitamente a las ADR.<sup>922</sup>

El Parlamento Europeo, en su Dictamen de 17 de mayo de 2001, sobre la propuesta de Reglamento “Bruselas I”,<sup>923</sup> propuso regular de manera más estricta el papel de las ADR, proponiendo que las cláusulas según las cuales el consumidor y el operador convienen en su contrato que todo desacuerdo deberá remitirse a un sistema extrajudicial de solución de litigios sean oponibles a los consumidores bajo determinadas condiciones, y que las soluciones alcanzadas en el marco de las ADR fueran ejecutorias.<sup>924</sup>

---

<sup>919</sup> DO L 43 de 14 de febrero de 1997.

<sup>920</sup> DO L 144 de 4 de junio de 1997.

<sup>921</sup> COM (2000) 511 final.

<sup>922</sup> Véase JUSTE MENCÍA, J., "Contratación a distancia y protección de los consumidores en el Derecho europeo (algunas consideraciones sobre la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997)", *La Ley*, 1997-6, D-339, pp. 1615 y ss.

<sup>923</sup> DO C 146 de 17 de mayo de 2001.

<sup>924</sup> Sin embargo estas recomendaciones del Parlamento no fueron finalmente recogidas en el Reglamento “Bruselas I”: “*No obstante, en el estado actual de desarrollo de estos trabajos, no es posible supeditar las opciones abiertas por el Reglamento al consumidor en cuanto a la competencia internacional a la obligación de recurrir previamente a un sistema de solución extrajudicial de conflictos. En efecto, en primer lugar, tal solución pudiera plantear problemas de carácter constitucional en algunos Estados miembros. En segundo lugar, los sistemas que tal obligación presupondría todavía no existen en la práctica. En tercer lugar, las relaciones procesales entre los sistemas de solución alternativa de los conflictos y los recursos judiciales (en materia de condición, por ejemplo), son muy complejas y deben profundizarse. En cualquier caso, la Comisión se propone proseguir las iniciativas en curso en materia de solución alternativa de conflictos de consumo. Cuando, con arreglo al artículo 65 del Reglamento, la Comisión redacte el informe, 5 años después de la entrada en vigor del Reglamento, se procederá a una recapitulación sobre este tema y a una reconsideración de las disposiciones pertinentes del Reglamento*”.

Las ventajas inherentes a estas modalidades de justicia privada y la crisis de los sistemas judiciales, por su falta de eficacia, en algunos casos, y su lentitud y costos elevados, han suscitado un interés renovado hacia estos sistemas, especialmente, en el ámbito de los litigios transfronterizos donde la dilación en el tiempo y los costes adicionales suman mayor complejidad aún a la reclamación.<sup>925</sup>

El Consejo y la Comisión Europea, en su declaración conjunta sobre los artículos 15 y 73 del Reglamento, incluida en el acta de la sesión del Consejo de 22 de diciembre de 2000, consideran que, por regla general, conviene tanto a los consumidores como a las empresas, intentar resolver sus conflictos de mutuo acuerdo antes de acudir a los tribunales, destacando el papel útil y complementario que desempeñan las ADR en materia civil y mercantil.

Para mejorar este sistema de ADR la Comisión publicó, con fecha 19 de abril de 2002, el *Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil*<sup>926</sup> (completado por el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde sobre modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil<sup>927</sup> y por el Informe del Parlamento

---

<sup>925</sup> Sobre esta cuestión, véase los elementos de información que se incluyen en el anteriormente citado Libro Verde de la Comisión de 9 de febrero de 2000, “Asistencia jurídica en litigios civiles: Problemas para el litigante transfronterizo” COM (2000) 51 final.

<sup>926</sup> COM (2002) 196 final.

<sup>927</sup> Diario Oficial n° C 085 de 08/04/2003 pp. 0008 – 0013.

Europeo sobre dicho Libro Verde, de 17 de diciembre de 2003<sup>928</sup>), donde somete a consulta una serie de propuestas al respecto.<sup>929</sup>

a) *Concepto y características.*-

La noción de “modalidad alternativa de solución de conflictos” designa los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos aplicados por un tercero imparcial, excluyendo el arbitraje; no se incluyen dentro de este concepto:

- el *peritaje*, que no es un sistema de resolución de conflictos, sino un procedimiento consistente en recurrir a un perito para apoyar un procedimiento judicial o de arbitraje
- los *sistemas de procesamiento de demandas*, puestos a la disposición de los consumidores por los profesionales, en los cuales no intervienen terceros, sino que se encarga de ellos una de las partes del conflicto
- Los “*sistemas de negociación automática*” sin intervención humana, propuestos por los prestarios de servicios de la sociedad de la información; tales sistemas no son procedimientos de solución de conflictos con intervención de un tercero imparcial, sino instrumentos técnicos destinados a facilitar la negociación directa entre las partes del conflicto

---

<sup>928</sup> COM(2003) 270 - 2003/2152(INI).

<sup>929</sup> “En el presente Libro Verde, la noción de modalidad alternativa de solución de conflictos designa los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos aplicados por un tercero imparcial<sup>929</sup>, de los que el arbitraje propiamente dicho queda excluido<sup>929</sup>. Por ello, las modalidades alternativas de solución de conflictos se designarán a continuación bajo el acrónimo que, en la práctica, tiende a imponerse universalmente: "ADR" por "Alternative Dispute Resolution"

<sup>929</sup>. El presente Libro Verde sólo tratará de las ADR en el ámbito del derecho civil y mercantil, incluidos el derecho laboral y el relacionado con el consumidor.”

En cuanto a las características de las ADR, podemos señalar las siguientes;

- Las ADR desempeñan un papel complementario de los procedimientos jurisdiccionales, toda vez que pueden permitir a las partes entablar un diálogo que, de otro modo, hubiera sido imposible entablar, y así, evaluar por sí mismas la conveniencia o no de dirigirse a los tribunales. Por ello, también se las considera un instrumento de la paz social.<sup>930</sup>
- Flexibilidad: las partes son libres de recurrir a una ADR u optar por las otras dos modalidades de solución de conflictos: arbitraje o vía jurisdiccional. También pueden decidir qué organización o qué persona se encargará del proceso, determinar el procedimiento que se vaya a seguir, y optar por participar personalmente o hacerse representar durante el procedimiento.
- En cuanto a los costes, las posibilidades son múltiples; así, puede ser que el coste sea sufragado íntegramente por las partes, pero también puede suceder que no exista coste alguno para ellas, bien porque el tercero no perciba remuneración alguna, bien porque las autoridades públicas o las organizaciones profesionales asuman dichos gastos, o, por último, si se concede a alguna de las partes, o a ambas, el beneficio de justicia gratuita. El Consejo ha adoptado una propuesta de Directiva 2002/8/CE<sup>931</sup>, presentada el 18 de enero de 2002<sup>932</sup>, relativa a la aproximación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los

---

<sup>930</sup> Especialmente en los supuestos de ADR en los que los terceros no toman ninguna decisión, sino que se limitan a aproximar a las partes, facilitando la cordialidad en las relaciones consumidor-profesional.

<sup>931</sup> DO L 26, de 31 de enero de 2003.

<sup>932</sup> COM (2002) 13 final. Directiva

Estados miembros con respecto a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los procedimientos civiles. En el artículo 16 de esta propuesta se establece que *“el beneficio de la ayuda judicial deberá ampliarse a la resolución de litigios por medios extrajudiciales cuando la ley promueve el recurso a dichos medios o cuando el juez remite a estos a las partes del conflicto.”*

b) *Modalidades de ADR.-*

1.- ADR en el marco de procedimientos judiciales.- En este caso, las modalidades alternativas de solución de conflictos son aplicadas por un juez o confiadas por un juez a un tercero, que podrá ser un funcionario, o un particular designado por las autoridades judiciales basándose en determinados criterios e inscritos en una lista, o seleccionados caso por caso.

- En cuanto a las ADR a cargo del juez, las leyes de enjuiciamiento civil de los Estados miembros establecen la posibilidad de consultar a un juez con carácter principal a efectos de conciliación, por ejemplo a través de los “jueces de paz”, o establecen la conciliación como fase obligatoria del procedimiento, o alientan explícitamente a los jueces a intervenir activamente en la búsqueda de un acuerdo entre las partes.
- En cuanto a las ADR encomendadas por el juez a terceros, existen diferentes regulaciones en los Estados miembros, que van desde la posibilidad de recurrir a una ADR, la incitación o incluso la obligación previa de recurrir a una ADR en virtud de una ley o por decisión judicial.

2.- ADR convencionales.- Son modalidades alternativas de solución de conflictos a las que recurren las propias partes en el conflicto, al margen de cualquier procedimiento judicial.

Las ADR convencionales no son objeto de ninguna normativa general específica en los Estados miembros y sólo se aplican las disposiciones generales del Derecho contractual o los principios generales del derecho procesal civil y del derecho internacional privado.

Dentro de las ADR convencionales cabría distinguir entre aquellas en las que, al término del proceso, el tercero encargado de la resolución del conflicto puede adoptar una decisión vinculante para una de las partes; aquellas en las que el tercero tan sólo hará una recomendación a las partes, que éstas pueden decidir aplicar o no; o bien, los procesos de ADR en los que el tercero se limita a ayudar a las partes a encontrar un acuerdo, sin pronunciarse formalmente sobre la solución que podría aportarse al litigio.

*c) Recomendaciones de la Comisión sobre las ADR.-*

La Comisión Europea adoptó dos Recomendaciones (98/257 / CE y 2001/310 / CE) que han establecido los principios que han de observarse por los sistemas de ADR. Si bien los Estados miembros han notificado a la Comisión, desde la Recomendación, más de 400 sistemas de ADR en conformidad con los principios establecidos en las Recomendaciones; sin embargo, los mecanismos de ADR se han desarrollado de manera desigual en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. El número de órganos de ADR, los procedimientos (arbitraje, mediación, etc.), la naturaleza de la iniciativa (pública o privada) y la naturaleza de las decisiones adoptadas por los órganos de ADR (recomendación o decisión vinculante) difieren en gran medida.<sup>933</sup>

---

<sup>933</sup> En el estudio efectuado por la DG SANCO el 16 octubre 2009 sobre el uso de la resolución alternativa de conflictos en la Unión Europea, se señala lo siguiente: “Un total de 750 sistemas de ADR relevante para los conflictos entre empresas y consumidores fueron identificados en los Estados miembros, de los cuales sólo un 60% fueron notificados a la Comisión Europea. Los mecanismos de ADR son muy diversos, no sólo en toda la Unión Europea, sino también dentro de los Estados miembros. Hay regímenes públicos y privados, así como otros esquemas establecidos sobre la base de una cooperación entre el sector público y el sector empresarial privado y organizaciones de consumidores. En la mayor parte de ADR la

La Comisión, en el Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil de 19 de abril de 2002<sup>934</sup>, plantea una serie de futuras reformas que habrían de mejorar el sistema de ADR:

1º. Armonizar las legislaciones de los Estados miembros, en el sentido que el recurso a un mecanismo de resolución de litigios suspenda automáticamente los plazos de prescripción para poder ejercitar las acciones judiciales.

2º. Normas mínimas de calidad. La Comisión ha establecido, a través de dos Recomendaciones, los principios que se deben observar en los procedimientos de resolución extrajudicial o consensual en los litigios de consumo; mediante la Recomendación 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998<sup>935</sup>, la Comunidad sentaba los principios que debían observar aquellos órganos a los que se encomendase la resolución extrajudicial de los litigios que se planteasen, en el ámbito comunitario, en materia de consumo, y en la Recomendación 2001/310/CE, de 4 de abril<sup>936</sup>, se contienen los principios que deberán aplicarse a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo. Respecto a la observancia de estos principios, la Comisión distingue según que el tercero se pronuncie formalmente sobre la solución que podría aportarse al litigio, o se limite a

---

participación es voluntaria, sin embargo, existe un número significativo de regímenes obligatorios. También existen notables diferencias en cuanto al resultado de los procedimientos de ADR, y así, existen algunos que finalizan con una decisión no vinculante (recomendación), y otros donde la decisión es vinculante para el empresario pero no para el consumidor, y otros en que la decisión es vinculante para ambos. Sobre todo cuando las decisiones son vinculantes para ambas partes, los procedimientos de ADR a menudo prevén un intento formal o informal preliminar para llegar a un acuerdo amistoso entre las partes. La gran mayoría de los procedimientos de ADR son gratuitos para el consumidor, o de costos moderados por debajo de 50 euros. La mayoría de los casos de ADR se deciden en un plazo de 90 días.”

<sup>934</sup> COM(2002) 196 final.

<sup>935</sup> DO L 115 de 14 abril de 1998, pp. 31.

<sup>936</sup> DO L 109 de 19 de abril de 2001, pp. 56.



ayudar a las partes a alcanzar un acuerdo. Cuando el tercero intervenga de manera formal en la negociación, deberá responder, en particular, a determinados requisitos de independencia, y el procedimiento deberá basarse en el principio del debate, en el sentido de que cada una de las partes deberá poder expresar su opinión, y cualquier diligencia, presentación de un elemento, documento o prueba por el adversario, deberá ponerse en conocimiento de la otra parte. Cuando la intervención del tercero es menor, es posible atenuar estos requisitos.

3°. Confidencialidad. La confidencialidad contribuye a garantizar la franqueza de las partes y la sinceridad de las comunicaciones durante el procedimiento, por ello, se impone la confidencialidad a las partes (aunque pueden decidir de común acuerdo que la totalidad o parte del procedimiento no sea confidencial) y a los terceros. La obligación de confidencialidad de los terceros se extiende incluso al momento posterior a la finalización del procedimiento, puesto que el tercero que hubiere intervenido en la ADR no podrá intervenir como testigo o árbitro en el marco del mismo litigio, si se plantea de nuevo ante cualquier otra instancia. Por otro lado, el tercero también debe respetar la confidencialidad de las conversaciones bilaterales con una de las partes (“*caucus*”), con la obligación de no transmitir dicha información a la otra parte.

4°. Validez del consentimiento. En particular, cuando hay un desequilibrio económico entre las partes (algo habitual en las relaciones de consumo), se impone la necesidad de asegurar mediante un determinado formalismo protector, la validez del acuerdo por el que las partes se someten a una ADR, con el fin de garantizar la validez de los consentimientos.

5°. Eficacia de las ADR. En los conflictos de consumo, el tercero puede verse obligado a pronunciarse de manera formal sobre la solución del litigio adoptando una decisión que puede ser vinculante para una parte (es el caso de los Ombudsmen del cliente creados por algunos sectores profesionales como los bancos y los seguros, cuyas decisiones se imponen a las empresas asociadas al sistema). La Comisión considera necesario que se

adopten normas específicas destinadas a conferir carácter ejecutoria a los acuerdos ADR.

6°. Formación de los terceros. Se exige por la Comisión que exista una formación específica para los terceros encargados de los ADR, incluso si son jueces.

El Consejo, mediante la Resolución de 25 de mayo de 2000<sup>937</sup> relativa a una red comunitaria de órganos nacionales responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, instó a la Comisión para que junto con los Estados Miembros desarrollasen unos criterios comunes para la valoración de estos sistemas, y en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo el título “*Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*”, de 7 de mayo de 2002,<sup>938</sup> la Comisión manifiesta su intención de desarrollar la Red EJE en colaboración con los Estados Miembros, y la Red FIN-NET, así como su intención de promover una serie de garantías mínimas sobre las resoluciones alternativas de litigios (RAL) fomentando el desarrollo de sistemas de RAL y la aplicación de los principios enunciados en las Recomendaciones de la Comisión 98/257/CE y 2001/310/CE.<sup>939</sup>

En la Comunicación de 7 de mayo de 2002, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, donde se contiene la *Estrategia en materia de política de*

---

<sup>937</sup> DO C 155 de 6 de junio de 2000, pp. 1.

<sup>938</sup> COM (2002) 208 final.

<sup>939</sup> La Comisión desarrollará la Red EJE en colaboración con los Estados miembros. Promoverá una serie de garantías mínimas sobre las resoluciones alternativas de litigios (RAL) fomentando la aplicación de los principios enunciados en las Recomendaciones de la Comisión de 1998 y 2001. La Comisión seguirá desarrollando y mejorando la Red FIN y promoverá el desarrollo de sistemas de RAL, en particular, en línea, para el conjunto de la UE. La Comisión también ha adoptado un Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos, para tomar en consideración la situación actual y establecer futuras prioridades, y propondrá una comunicación sobre la resolución de litigios en línea.

*los consumidores 2002-2006*<sup>940</sup> la Comisión subraya la necesidad de promocionar la resolución de litigios en línea (RLL), en el contexto de la sociedad global de la información, especialmente en el ámbito de los conflictos.<sup>941</sup>

d.- El marco jurídico actual en el Derecho comunitario en materia de resolución alternativa de litigios (ADR).-

El mercado único es para los consumidores una realidad de su vida cotidiana cuando viajan, compran y efectúan pagos. Pero los ciudadanos siguen enfrentándose a menudo a numerosos obstáculos y no tienen plena confianza en la posibilidad de obtener reparación en caso de que surjan problemas. Por ello, para relanzar el mercado único y, en especial, el mercado único digital, el legislador comunitario considera esencial reforzar la confianza de los consumidores en el ejercicio de sus derechos. Y una de

---

<sup>940</sup> COM (2002) 208 final.

<sup>941</sup> En el estudio efectuado por la DG SANCO el 16 octubre 2009 sobre el uso de la resolución alternativa de conflictos en la Unión Europea, se ponen de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los consumidores y las empresas en los procedimientos ADR: “Siguen existiendo varias barreras para el uso de los procedimientos ADR, tanto para los consumidores como para los empresarios. En cuanto a los consumidores, la barrera más importante es la fragmentación de los procedimientos ADR en los países más grandes, como Alemania o el Reino Unido. También representa un grave problema el incumplimiento por las empresas de las decisiones no vinculantes de los sistemas de ADR y la negativa por el empresario de acceder a un sistema de ADR para solventar el litigio con el consumidor. También representa un problema la ausencia de sistemas de ADR en determinadas áreas o sectores de la industria donde pueden ser necesarios. Cuando hablamos de comercio transfronterizo, concluimos que existen barreras adicionales, como por ejemplo, que el consumidor sepa cuál es el procedimiento competente, o el derecho aplicable, así como el lenguaje, los problemas de traducción y sus costes, y los desplazamientos. En cuanto a los empresarios, la razón principal que impide a las empresas usar procedimientos ADR parece ser la falta de procedimientos de ADR en determinados sectores. Las asociaciones empresariales también se quejan que sólo los consumidores puedan presentar reclamaciones. En España, el principal sistema de ADR lo constituye el Sistema Arbitral de Consumo, que se ocupan de quejas del consumidor frente a empresarios, en todos los sectores. Además, hay algunos sistemas de arbitraje institucionales creados en áreas específicas áreas (comercio electrónico, el transporte por carretera, el deporte) y por Autocontrol, el Sistema Español de de Comunicación Comercial Autorregulación.

las vías fundamentales para reforzar esa confianza es la de proporcionar al consumidor vías de recurso para defender sus derechos que sean fáciles, rápidas y poco onerosas, por lo que a través de la normativa que estudiaremos a continuación, se establecen las normas esenciales de los procedimientos de resolución alternativa de litigios (ADR).

1º.- **Reglamento (CE) no 2006/2004** del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>942</sup>, 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»), que entró en vigor el 29 de diciembre de 2005. El Reglamento fue modificado por el Reglamento (UE) n° 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° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.<sup>943</sup>

Como consecuencia de la constatada falta de aplicación de las normas comunitarias sobre protección del consumo debido, principalmente, a la incapacidad de los Estados miembros de coordinar sus actividades, políticas y ordenamientos jurídicos, hace frustrar las expectativas del consumidor en lo que se refiere a la protección de sus derechos, quebrando su confianza, y resultando, a la postre, un valladar para el desarrollo del mercado interior.

Por eso, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento 2006/2004, donde debemos destacar lo siguiente:

a.- **Ámbito de aplicación.**- El ámbito de aplicación de las disposiciones en materia de asistencia mutua del Reglamento se limita a las infracciones intracomunitarias de la legislación comunitaria protectora de los intereses de los consumidores. La eficacia con la que se persiguen las infracciones a nivel nacional debe garantizar que no haya discriminaciones

---

<sup>942</sup> DO L 364 de 9.12.2004, pp. 1.

<sup>943</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

entre las transacciones nacionales e intracomunitarias. En el Reglamento se define la “infracción intracomunitaria” como *todo acto u omisión contrario a la legislación protectora de los intereses de los consumidores definida en la letra a), que perjudique o pueda perjudicar los intereses colectivos de los consumidores que residen en uno o varios Estados miembros distintos del Estado miembro en el que se originó o tuvo lugar el acto u omisión en cuestión, o en el que esté establecido el comerciante o proveedor responsable, o en el que se encuentren las pruebas o los activos correspondientes al acto u omisión.*

b.- Red de autoridades públicas nacionales encargadas de la aplicación de la legislación comunitaria.- La protección de los consumidores contra las infracciones intracomunitarias requiere el establecimiento de una red de autoridades públicas encargadas de la aplicación de la legislación en la Comunidad.<sup>944</sup>

c.- Coordinación de las actividades de vigilancia del mercado y de aplicación de la legislación.- Las autoridades competentes será toda autoridad pública establecida en cada Estado miembro, a nivel nacional, regional o local, dotada de competencias específicas para aplicar la legislación protectora de los intereses de los consumidores. Estas autoridades competentes, coordinarán sus actividades de vigilancia del mercado y de aplicación de la legislación. Intercambiarán toda la información necesaria al efecto, cuando detecten una infracción intracomunitaria que perjudique los intereses de los consumidores en más de dos Estados miembros, coordinarán sus acciones de aplicación de la legislación y sus solicitudes de asistencia mutua a través de la oficina de enlace única.<sup>945</sup>

---

<sup>944</sup> Tales autoridades deben disponer de un mínimo de competencias comunes en materia de investigación y aplicación para aplicar el Reglamento de manera eficaz y disuadir a los comerciantes o proveedores de cometer infracciones intracomunitarias.

<sup>945</sup> Establece el apartado 3º del Artículo 9: “Las autoridades competentes informarán a la Comisión por adelantado sobre las medidas de coordinación previstas en el párrafo anterior y

d.- Asistencia Mutua. Las autoridades competentes de cada Estado miembro se proporcionarán asistencia mutua, siguiendo dos tipos de procedimiento:

- Intercambio de información previa solicitud: requiere que haya una petición de la autoridad solicitante, y entonces, la autoridad requerida, facilitará sin demora toda la información pertinente solicitada para establecer si se ha producido una infracción intracomunitaria.

- Intercambio de información sin solicitud previa: en los casos en que una autoridad competente de un Estado miembro tenga conocimiento de que se ha producido o puede producirse una infracción intracomunitaria lo comunicará notificará a las autoridades competentes de otros Estados miembros y a la Comisión acompañando a dicha comunicación toda la información necesaria relativa a la presunta infracción intracomunitaria.

e.- Principio de subsidiariedad. Como se prevé en el citado Reglamento, se adoptan las medidas anteriores de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado, dado que sus objetivos no pueden ser alcanzados por los Estados miembros actuando por sí solos.

f.- Cooperación internacional.- Se prevé en el Reglamento la suscripción de acuerdos internacionales con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en los ámbitos cubiertos por el presente Reglamento para reforzar la protección de los intereses económicos de los consumidores.

2°.- **La 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

---

*podrán invitar a los funcionarios y otros acompañantes autorizados por la Comisión a participar en las reuniones de coordinación.”*

consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo).<sup>946</sup>

a.- Cuestiones generales.-

La Directiva ADR está íntimamente ligada con el Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de Consumo (ODR)<sup>947</sup>, y que debe entrar en aplicación en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea a partir del 9 de enero de 2016. Ambas normas (que fueron publicadas en el mismo DOUE de 18 de junio de 2013) están interrelacionadas y son complementarias, porque tienen como objeto la creación de una plataforma de resolución alternativa de conflictos online que ofrezca a los consumidores y a los comerciantes una ventanilla única a tales efectos, mediante entidades de resolución alternativa vinculadas a esa plataforma con procedimientos de calidad.

La Directiva ADR pretende crear un marco de homogeneización en los sistemas alternativos de resolución de conflictos que existen en los distintos Estados Miembros de la Unión Europea. El hecho de que no existan fronteras en la Unión Europea repercute claramente en el desarrollo y los nuevos planteamientos del mercado interior. Los consumidores tienen libre acceso a prestadores de servicios y empresarios que ofrecen sus productos en todo el territorio de la Unión Europea. Pero es evidente que se necesita un entorno seguro para proteger un elemento fundamental y clave para el correcto engranaje del mercado interior; la oferta y la demanda de servicios transfronterizos sólo podrán desarrollarse si existe un entorno de claridad y seguridad jurídica que proteja de forma categórica y plena los intereses de los consumidores y usuarios. Y para ello se necesita crear una estructura de sistemas alternativos a la justicia para que los consumidores puedan acudir a

---

<sup>946</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013, pp. 63.

<sup>947</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2013.

ellos a resolver sus litigios con los empresarios de otros Estados miembros, y que sean sistemas rápidos y económicos.

Estas ideas llevaron a adoptar la Directiva 2013/11/UE (Directiva ADR), que pretende armonizar los sistemas alternativos de resolución de conflictos en todos los Estados Miembros a través, fundamentalmente de:

1.- Establecer unos principios básicos comunes en aras de establecer cauces unificados tanto para dirimir cuestiones a nivel interno como cuestiones a nivel transfronterizo, incluyendo vías telemáticas.

2.- La transposición de la Directiva 2013/11/UE ADR, y la aplicación directa del Reglamento 524/2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo ha de ser el paso definitivo para que las técnicas de resolución alternativa de litigios resulten ser una alternativa real y eficiente a la vía judicial, de manera que con la armonización de las legislaciones internas de los Estados miembros, se consiga proteger la seguridad jurídica de los consumidores en sus operaciones transfronterizas, al existir unos principios comunes por los que deben regirse todos los estados comunitarios al crear sus sistemas RAL.

3.- La creación en cada Estado miembro de una entidad independiente, imparcial, transparente, efectiva y justa, a fin de que proponga o imponga soluciones a los posibles conflictos entre consumidores y empresas.

4.- La aplicación “horizontal” de la Directiva, ya que está orientada a aplicarse de manera horizontal a todo tipo de procedimientos de resolución alternativa, incluidos los regulados por la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.<sup>948</sup> Así, se establece en el Considerando 20 de la Directiva ADR que *“la presente Directiva está destinada a aplicarse de manera horizontal a todo tipo de procedimientos de resolución alternativa, incluidos los regulados por la Directiva 2008/52/CE.”*

---

<sup>948</sup> Establece el artículo 3.2 de la Directiva ADR: “La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la Directiva 2008/52/CE.”



b.- *Ámbito de aplicación de la Directiva ADR.*

El artículo 2 de la Directiva ADR delimita su ámbito de aplicación a los litigios entre consumidores y comerciantes, nacionales o transfronterizos, relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios, en el que hayan intervenido un consumidor que reside en un Estado miembro de la Unión Europea y un empresario que está establecido en la Unión Europea.<sup>949</sup>

Quedan exceptuados de su ámbito de aplicación:

- los procedimientos ante entidades de resolución de litigios en que las personas físicas encargadas de resolver el litigio estén empleadas o sean retribuidas exclusivamente por el comerciante en cuestión salvo que los Estados miembros decidan autorizar dichos procedimientos como procedimientos de resolución alternativa en el marco de la Directiva y se cumplan los requisitos establecidos en el capítulo II, incluidos los requisitos específicos de independencia y transparencia a que se refiere el artículo 6, apartado 3;

- los procedimientos para la tramitación de reclamaciones de los consumidores gestionados por el comerciante; los servicios no económicos de interés general;

- los litigios entre comerciantes;

- la negociación directa entre el consumidor y el comerciante;

- los intentos realizados por un juez para resolver un litigio en el marco de un procedimiento judicial relativo a dicho litigio y los procedimientos iniciados por un comerciante contra un consumidor.

---

<sup>949</sup> Véase RALUCA STROIE, I., “Alternativas a la resolución de conflictos en materia de consumo: la Directiva 2013/11/UE del Parlamento europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n° 524/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013”, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 7, 2013, pp. 228 a 239.

c.- Los principios que deben observar los sistemas RAL.

Los artículos 5 a 12 de la Directiva ADR conforman el Capítulo II y desarrollan los principios que deben observar los sistemas de resolución alternativa de litigios que se implanten o creen en los Estados miembros, y que desarrollamos a continuación:

1º.- Facilidad de acceso. Debe ser fácilmente asequible acceder a entidades y procedimientos de resolución alternativa que cumplan los requisitos establecidos en la Directiva.<sup>950</sup> La garantía del cumplimiento del principio de facilidad de acceso a procedimientos de resolución alternativa de conflictos puede realizarse recurriendo los Estados miembros a entidades de resolución alternativa establecidas en otro Estado miembro o a entidades de resolución de litigios regionales, transregionales o paneuropeas, en las que comerciantes de distintos Estados miembros estén cubiertos por la misma entidad de resolución alternativa.<sup>951</sup>

---

<sup>950</sup> Establece el artículo 5.2 de la Directiva ADR que los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de dicho principio asegurándose que las entidades a) mantienen un sitio de Internet actualizado que facilite a las partes un acceso sencillo a la información relativa al procedimiento de resolución alternativa y facilite la presentación de reclamaciones on line; b) facilitan a las partes la información anterior en un soporte duradero; c) cuando proceda, permitan, al consumidor presentar una reclamación por medios distintos a la vía electrónica; d) hacen posible el intercambio de información entre las partes; e) aceptan tanto los conflictos nacionales como transfronterizos; f) adoptan las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa sobre el tratamiento de datos personales. La garantía del cumplimiento del principio de facilidad de acceso a procedimientos de resolución alternativa de conflictos puede realizarse recurriendo los Estados miembros a entidades de resolución alternativa establecidas en otro Estado miembro o a entidades de resolución de litigios regionales, transregionales o paneuropeas, en las que comerciantes de distintos Estados miembros estén cubiertos por la misma entidad de resolución alternativa.

<sup>951</sup> RALUCA STROIE, I.: “Alternativas a la resolución de conflictos en materia de consumo: la Directiva 2013/11/UE del Parlamento europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) nº 524/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013”, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 7, 2013, pp. 228 a 239.

2°.- Conocimientos especializados, independencia e imparcialidad.- Estos tres requisitos han de ser cumplidos por las personas físicas encargadas de la resolución alternativa de litigios.<sup>952</sup>

3°.- Transparencia.- Las entidades de resolución alternativa deben ser accesibles y transparentes, y para garantizar su transparencia es necesario es preciso que las partes que las partes que acuden al procedimiento RAL reciban, de manera clara y accesible, la información que necesiten para tomar una decisión con conocimiento de causa antes de iniciar un procedimiento de resolución alternativa. Por ello, las entidades RAL deberán poner a disposición del público la relativa a dichas entidades (sobre conocimientos, imparcialidad e independencia de las personas que las integran), normas de procedimiento, la duración y coste del mismo, el efecto jurídico resultado del procedimiento de resolución alternativa, dejando claro si la decisión produce efecto vinculante para las partes y tiene o no fuerza ejecutiva.

4°.- Eficacia. Los procedimientos RAL han de ser eficaces y cumplir los siguientes requisitos:

- que existan medios electrónicos accesibles
- que no sea necesario acudir con Abogado
- que sea gratuito o poco oneroso
- que las partes sean debidamente notificadas de los actos del procedimiento
- que la duración no exceda de noventa días naturales.<sup>953</sup>

---

<sup>952</sup> Para preservar dichos principios, los expertos no podrán recibir instrucciones de ninguna de las partes ni de sus representantes. Su retribución no debe guardar relación con el resultado del procedimiento. Asimismo se establece el deber de revelar a la entidad de resolución las circunstancias que pueden afectar a su independencia o imparcialidad o puedan dar

lugar a conflicto de interés con cualquiera de las partes en el litigio

<sup>953</sup> Los días se contarán a partir de fecha en que la entidad de resolución alternativa haya recibido el expediente completo de reclamación. El plazo de noventa días podrá ampliarse para el supuesto de asuntos complejos.

5°.- Equidad. Para garantizar que el procedimiento RAL sea equitativo y respete por igual los derechos de ambas partes, se establecen, en el artículo 9 de la Directiva ADR, una serie de premisas de obligada observación:

- Las partes tendrán derecho a:
  - o a) expresar su punto de vista en un plazo razonable, recibir de la entidad de resolución alternativa los argumentos, las pruebas, los documentos y los hechos presentados por la otra parte, cualesquiera declaraciones realizadas y dictámenes de expertos, y puedan presentar alegaciones al respecto;
  - o b) ser informadas de que no están obligadas a ser asistidas por letrado o asesor jurídico, pero que pueden solicitar asesoramiento independiente o estar representadas o asistidas por terceros en cualquier fase del procedimiento;
  - o c) ser notificadas de la resolución motivada por escrito o en un soporte duradero.
  
- En los procedimientos en los que se proponga una solución al conflicto:
  - o a) las partes tienen la posibilidad de retirarse del procedimiento en cualquier momento si no están satisfechas con el funcionamiento o la tramitación del mismo, de lo que deberán ser informadas al inicio. No obstante, si existen normas nacionales que obliguen al comerciante a participar en los procedimientos de resolución alternativa dicha posibilidad la tendrán sólo los consumidores;
  - o b) se informará a las partes, antes de que aprueben o se atengan a una solución propuesta, de que pueden aceptar o rechazar la solución propuesta, de que la participación en el procedimiento no excluye la posibilidad de acudir a un procedimiento judicial y que la solución propuesta podría ser distinta del resultado al que pueda llegar un órgano jurisdiccional que aplique normas jurídicas;

- o c) se informará a las partes, antes de que acepten o se atengan a la solución propuesta, del efecto jurídico que ello pueda implicar; d) se otorgará a las partes, antes de dar su consentimiento a la solución propuesta o a un acuerdo amistoso, de un plazo de reflexión razonable.

6°. Libertad. El acuerdo de sumisión por el que el consumidor y el comerciante acuerden someter una reclamación a una entidad RAL no puede ser vinculante para el consumidor cuando se haya celebrado antes de que surja el litigio y tenga por efecto privar al consumidor de su derecho a recurrir ante la jurisdicción competente. En los procedimientos RAL de carácter adjudicativo, que tengan por objeto resolver el litigio mediante la imposición de una solución, únicamente se dará a la solución carácter vinculante para las partes cuando éstas hayan sido informadas con antelación de dicho carácter vinculante y expresamente hayan aceptado ese carácter vinculante.

7°. Legalidad. En los procedimientos adjudicativos, que tengan por objeto resolver un conflicto mediante la imposición de una solución, esta solución impuesta no puede privar al consumidor de la protección que le proporciona la normativa imperativa del Estado miembro en que el consumidor y el comerciante tengan su residencia habitual, que no puede excluirse mediante acuerdo en virtud de la ley; y cuando exista conflicto de leyes, que la solución impuesta no prive al consumidor de la protección ofrecida por disposiciones que no puedan excluirse mediante acuerdo en virtud de la ley del Estado miembro en que el consumidor tenga su residencia habitual.

d.- Plazo para la incorporación al derecho nacional de los Estados miembros.

El plazo que la Directiva 2013/11/UE otorga a los Estados miembros, destinatarios de la Directiva, para su transposición es el de poco más de dos años, puesto que antes del 9 de julio de 2015, los Estados miembros han de haber puesto en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y

administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, debiendo comunicar a la Comisión el texto de dichas disposiciones de sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

En España, llegada la fecha de transposición no se ha cumplido con esta obligación. El 17 de abril de 2015 fue aprobado en Consejo de Ministros, el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo que tiene por finalidad adaptar y transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE.

### **3. LA RED CEC/ECC-NET**

Aunque ya hemos hablado de esta Red CEC en la parte general, vamos a mencionarla en esta parte especial, toda vez que mediante esta Red se viene a instaurar un sistema de colaboración e información para la solución de litigios transfronterizos intracomunitarios.

La Red de Centros Europeos del Consumidor (CEC), fue creada en el año 2005 por la Dirección General de Sanidad y Consumo de la Comisión Europea sustituyendo y fusionando las redes EUROGUICHETS y Red Extrajudicial Europea (EJE-net). Cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea (y también Islandia y Noruega, en cuanto miembros del EEE), tendrán en su territorio un punto de contacto nacional perteneciente a la Red CEC/ECC-Net.<sup>954</sup>

Entre los principales objetivos de la Red CEC (ECC-Net)<sup>955</sup> se encuentra uno de especial naturaleza transfronteriza, ya que los centros CEC

---

<sup>954</sup> La organización interna de cada centro varía según la estructura del mismo: su institución tutelar puede ser un organismo público o también una asociación de tipo “derecho privado sin ánimo de lucro”. La Red CEC está cofinanciada por los Estados miembros y la Comisión Europea.

<sup>955</sup> Las siglas en inglés ECC-Net (European Consumer Centres Network) son generalmente utilizadas para designar esta red.

deberán aportar información y asistencia para los consumidores europeos, y mejor la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo, a fin de que los consumidores puedan comprar bienes y servicios en el mercado interior con pleno conocimiento de sus derechos y deberes, ayudando a la resolución amistosa de las controversias transfronterizas de consumo en la Unión Europea: el CEC únicamente trata los litigios entre un consumidor y un profesional situados en el territorio de la Unión Europea.<sup>956</sup>

Para la protección del consumidor transfronterizo intracomunitario será muy importante la colaboración de la Red CEC/ECC-Net, con otras redes europeas de protección en materia transfronteriza como son la red FIN-NET, la red SOLVIT y la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de mayo de 2012,<sup>957</sup> por la que se establece una Agenda del Consumo Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento, se señala que ha de intensificarse el trabajo con todas las *redes de alcance europeo* existentes que mejor puedan difundir información entre los consumidores, comerciantes o abogados. Se reforzará la *Red de Centros Europeos del Consumidor* para informar mejor a los consumidores sobre sus derechos cuando compren en otro país y ayudarles cuando se vean involucrados en disputas transfronterizas.

---

<sup>956</sup> Antes de poder tramitar su caso, el consumidor ha debido intentar solucionar la controversia ante el profesional. Si no obtiene un resultado positivo, la red CEC sirve como organismo de mediación entre las dos partes con fin de llegar, si es posible, a una resolución amistosa del problema. Cada centro recoge las reclamaciones de los consumidores residentes en ese país. El expediente es, entonces, transmitido al centro del país donde opera el profesional implicado, que intenta encontrar una solución amistosa a la controversia, a través de un órgano de mediación competente o contactando directamente con el profesional

<sup>957</sup> COM 2012/225 final

## 4. LA RED SOLVIT

El mercado interior ofrece la oportunidad a los ciudadanos comunitarios de establecerse, vivir y trabajar en otro Estado miembro distinto del suyo; igualmente, permite a las empresas y los profesionales, ofrecer sus servicios en todo el territorio del mercado único.

En este sistema de libre prestación de servicios y libre circulación de mercancías, pueden surgir conflictos entre los consumidores y los profesionales derivados de la aplicación incorrecta o la no aplicación de la normativa comunitaria por una administración pública en otro Estado miembro. Para solucionar estos problemas se crea SOLVIT, que consiste en una red de centros de coordinación y puntos de contacto en los Estados miembros, en los que intervienen funcionarios activos en la administración diaria del mercado interior.<sup>958</sup>

Acudir a la vía judicial puede suponer un alto coste económico así como una gran dilación en el tiempo; por esa razón la Unión europea creó este servicio gratuito, y que consiste en una red en línea que tiene centros en todos los Estados Miembro y en Noruega, Liechtenstein e Islandia.

El ciudadano que tenga un problema de este tipo podrán plantearlo ante el Centro SOLVIT local, y de allí se tramitará hacia el Centro SOLVIT local del otro Estado miembro donde ocurrieron los problemas objeto de la

---

<sup>958</sup> Por ejemplo, uno de los casos resueltos a través de los Centros SOLVIT, fue el problema planteado por un ciudadano francés con el título de médico, al que las autoridades españolas le ponían objeciones para el reconocimiento de su titulación. Tras la intervención del sistema SOLVIT, su problema fue resuelto y el ciudadano francés pudo trabajar en España como médico.

Otro caso resuelto, es el de una compañía naviera holandesa que transportaba madera hacia Reino Unido. Al llegar al puerto británico las autoridades del país quisieron cobrarle una tasa por la inspección que habían realizado. La compañía holandesa consiguió, a través del sistema SOLVIT, que las autoridades británicas anularan los cargos que habían hecho contra aquella.



reclamación. La resolución del caso debe ser proporcionada al reclamante en un plazo máximo de diez semanas.

Esta red contribuirá a la resolución de problemas transfronterizos derivados de la mala aplicación de las normas del mercado interior beneficiando así a los ciudadanos y a las empresas. Una base de datos y la utilización de medios de comunicación electrónicos para contactar a las administraciones de los Estados miembros son dos aspectos clave de esta red.

Los casos en que SOLVIT es competente han de cumplir con tres requisitos:

- Han de tener un componente transfronterizo intracomunitario.
- Deben estar ocasionados por la aplicación incorrecta de la legislación comunitaria
- Deben implicar a las administraciones públicas de algún Estado miembro de la Unión Europea.

Se prevé este instrumento en la Recomendación de la Comisión de 7 de diciembre de 2001 sobre los principios para la utilización de «SOLVIT» - Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior<sup>959</sup>, así como en la Comunicación de 7 de mayo de 2002, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, que contiene la “*Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*” como una de las iniciativas encaminadas a conseguir el objetivo 2: la aplicación efectiva de las normas de protección de los consumidores.<sup>960</sup>

---

<sup>959</sup> Diario Oficial L 331 de 15.12.2001.

<sup>960</sup> En el documento de trabajo de la Comisión de 27 de septiembre de 2005 relativo al sistema de resolución de conflictos en el mercado interior (red SOLVIT) [SEC(2005) 543 - no

## 5. LA RED FIN-NET

El mercado interior de servicios financieros al por menor ofrece a los consumidores europeos un mayor número de opciones en materia de productos financieros. En gran número de ámbitos existe una normativa comunitaria que permite disfrutar con la máxima seguridad de las ventajas que brinda el mercado interior. Sin embargo, en el ámbito financiero se hacía necesaria la creación de un sistema especial, debido a la complejidad que supone esta materia para los consumidores, en general, y especialmente si existe un componente transfronterizo en el acto de consumo.<sup>961</sup>

Por ello, la Red CEC/ECC-Net,<sup>962</sup> se complementa con la Red FIN-NET, de solución extrajudicial de litigios en el sector de los servicios financieros, que ya es operativa en todo el territorio de la Unión Europea.

La Red FIN-NET se creó para solucionar de forma extrajudicial los conflictos transfronterizos en materia de servicios financieros al por menor, y fue inaugurada en el mes de febrero de 2001.

---

publicado en el Diario Oficial], se pone de manifiesto que la Comisión vela por la mejora de los servicios SOLVIT ante la ampliación y el éxito de la red. En efecto, en 2004 la red SOLVIT registró un aumento del 73 % en el número de casos tratados respecto a 2003. Además de este aumento de los casos tratados se produjo una mejora general de la eficacia de la red. El plazo de aceptación o de rechazo de los expedientes se redujo a menos de una semana y el porcentaje de resolución de los asuntos planteados alcanzó el 80 %. Además de las competencias normales de la red, el servicio SOLVIT Plus anima a los ministerios en cuestión a introducir cambios legislativos.

<sup>961</sup> El Comisario de mercado interior Frits Bolkestein, se ha pronunciado al respecto diciendo “*si queremos un mercado interior auténtico en el sector de los servicios financieros al por menor, necesitamos que el consumidor adquiera confianza, de modo que los ciudadanos se sientan confortables comprando servicios financieros en otro Estado miembro en los casos en los que les ofrezcan mayores ventajas. Debemos, por lo tanto, asegurar que los consumidores sepan que pueden resolver extrajudicialmente los problemas que puedan surgir. FIN-NET hace que sea mucho más fácil presentar denuncias transfronterizas. Ayudará a las empresas y los consumidores a resolver los litigios con rapidez y eficacia sin acciones legales largas y costosas.*”

<sup>962</sup> Que sustituyó a la Red EJE.

La Red FIN-NET, o Red transfronteriza de denuncia extrajudicial sobre servicios financieros, tiene tres objetivos concretos:

1º.- Ofrecer al consumidor un acceso fácil y con conocimiento de causa a los procedimientos de resolución extrajudicial, en caso de conflicto transfronterizo. El consumidor obtendrá información sobre el órgano de denuncia extrajudicial en su país de origen, y el procedimiento de denuncia a aplicar, así como información completa sobre cada sistema nacional participante en la página web de la Comisión y en una base de datos interactiva de la propia Red FIN-NET. También informarán al consumidor del alcance de la solución que puedan proporcionar los sistemas FIN-NET, puesto que en algunos casos, no será vinculante, o no al menos, tan vinculante, como pueda serlo una sentencia judicial, variando de unos sistemas a otros.

2º.- Garantizar un eficaz intercambio de información entre los sistemas europeos, de modo que las denuncias transfronterizas se tramiten con la máxima celeridad, eficacia y profesionalidad. El marco FIN-NET ofrece un intercambio rápido tanto de información de carácter general como de la más concreta para los casos específicos, en los que, por ejemplo, puede ser necesario saber más sobre las leyes de protección al consumidor en un Estado miembro concreto.

3º.- Garantizar que los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos de los distintos países del EEE se apliquen según un conjunto común de garantías mínimas. Es fundamental que los consumidores tengan confianza en los sistemas FIN-NET; si no la tienen, la red será inútil. Por ello, todos los sistemas que participan en la red acordaron en un memorándum de acuerdo cumplir los principios que figuran en la Recomendación 98/257 de la Comisión, sobre los principios aplicables a la resolución de litigios de los consumidores.

También resulta importante para el consumidor el hecho de que los sistemas FIN-NET dan la posibilidad al consumidor de presentar su

denuncia, al menos, en la lengua de su contrato financiero o en la que haya utilizado normalmente con su empresa financiera.

Para facilitar al consumidor el acceso a estos sistemas de solución de conflictos, la Comisión Europea ha publicado una *guía de consumidores para FIN-NET*, que forma parte de la iniciativa “*Diálogo con los ciudadanos*” que tiene por finalidad informar a éstos sobre sus derechos en el mercado interior, y ayudar a los ciudadanos europeos a comprender y utilizar la red FIN-NET.

En esta guía, que está disponible en las once lenguas oficiales de la Unión Europea, se informa al consumidor sobre:

- a) los pasos que debe seguir si pretende presentar una denuncia contra un proveedor de servicios financieros en otro Estado miembro
- b) los procedimientos para resolver extrajudicialmente los litigios de los consumidores en el Espacio Económico
- c) el funcionamiento de FIN-NET
- d) la forma de ponerse en contacto con los sistemas nacionales de denuncia que participan en FIN-NET

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo el título “*Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006*”, de 7 de mayo de 2002<sup>963</sup>, la Comisión manifiesta su intención de desarrollar la Red EJE en colaboración con los Estados Miembros, y la Red FIN-NET, así como su intención de promover una serie de garantías mínimas sobre las resoluciones alternativas de litigios (RAL) fomentando el desarrollo de sistemas de RAL y la aplicación de los principios enunciados en las Recomendaciones de la Comisión 98/257/CE y 2001/310/CE.<sup>964</sup>

---

<sup>963</sup> COM (2002) 208 final.

<sup>964</sup> La Comisión desarrollará la Red EJE en colaboración con los Estados miembros. Promoverá una serie de garantías mínimas sobre las resoluciones alternativas de litigios (RAL) fomentando la aplicación de los principios enunciados en las Recomendaciones de la Comisión de

Conjuntamente con la creación de la Red FIN-NET, se adoptó un “*Memorandum de acuerdo sobre una red de denuncias transfronterizas extrajudiciales en el ámbito de los servicios financieros en el Espacio Económico Europeo*” cuyo objetivo es establecer una declaración de intenciones de cooperación transfronteriza entre las partes, y cuyas disposiciones no son vinculantes para las partes.

En el Memorandum se esbozan también los mecanismos y las condiciones con arreglo a las cuales los participantes se establecerá la cooperación para facilitar la solución de los litigios transfronterizos entre consumidores y proveedores en el ámbito de los servicios financieros.

- a) **Definiciones:** En el Memorandum se definen una serie de conceptos, para evitar las incertidumbres o inseguridades que pueden producirse por la falta de una uniformidad de los términos jurídicos. A tales efectos, se definen los siguientes conceptos:
- “*Acuerdo extrajudicial*”: método que, independientemente de los detalles de procedimiento, conduce a la solución de un litigio entre los consumidores y los proveedores en el ámbito de los servicios financieros mediante la intervención activa de un órgano de solución de diferencias que propone o impone una solución.
  - “*Órgano de solución de diferencias*”: organismo que ejerce el papel de tercera parte independiente y que está encargado de la solución extrajudicial de litigios entre consumidores y proveedores en el ámbito financiero.

---

1998 y 2001. La Comisión seguirá desarrollando y mejorando la Red FIN y promoverá el desarrollo de sistemas de RAL, en particular, en línea, para el conjunto de la UE. La Comisión también ha adoptado un Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos, para tomar en consideración la situación actual y establecer futuras prioridades, y propondrá una comunicación sobre la resolución de litigios en línea.

- “*Litigio transfronterizo*”: disputa entre un consumidor y un proveedor de servicios financieros cuando dicho proveedor esté establecido en un Estado miembro y el consumidor tenga su residencia en otro Estado miembro.
  - “*Sistema competente*”: órgano de solución de diferencias competente en el ámbito de los servicios financieros en el país donde está establecido el proveedor de servicios.
  - “*Sistema más próximo*”: órgano de solución de diferencias para el sector apropiado de servicios financieros en el país de residencia del consumidor.
- b) **Ámbito de cooperación:** la cooperación a la que se refiere el Memorándum se limita a las denuncias presentadas por los consumidores y relacionadas con los servicios financieros transfronterizos. Cada sistema participante cooperará en los ámbitos de los que normalmente se ocupa, con arreglo a sus condiciones u obligaciones legales.
- c) **Directrices para el procedimiento de la red de denuncias para la solución extrajudicial de litigios transfronterizos:**
- 1ª. El encargado de dar al consumidor toda la información necesaria y apropiada sobre la red de denuncias y sobre el sistema, será el sistema más próximo.
- 2ª. El sistema más próximo recordará al consumidor la conveniencia de enviar la denuncia, en primer lugar, directamente a su proveedor de servicios financieros porque ésta es a menudo una condición previa que debe cumplirse para que los órganos de solución de diferencias puedan ocuparse de denuncias; también advertirá al consumidor que puede existir un plazo de prescripción para presentar la denuncia al sistema competente y para iniciar las acciones legales.

3ª. Una vez hechas las anteriores advertencias, el sistema más próximo optará, según los casos, por:

- enviar la denuncia al sistema competente
- recomendar al consumidor que se ponga en contacto directamente con el sistema competente
- resolver el litigio, con arreglo a las normas de procedimiento, si el proveedor de los servicios financieros ha aceptado la jurisdicción del sistema más próximo, o si las obligaciones legales del sistema más próximo le obligan a ello.

4ª. Cuando el sistema competente reciba la denuncia transfronteriza deberá intentar resolver el litigio entre el proveedor y el consumidor, con arreglo a las normas establecidas en las condiciones o en sus obligaciones legales, y teniendo en cuenta la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.<sup>965</sup>

5ª. Las partes pueden acordar un método alternativo de cooperación, con el fin de llegar a una solución más eficaz del litigio.

6ª. En cuanto a la lengua, si el consumidor no prefiere comunicarse con el sistema competente en el idioma de trabajo normal del sistema, podrá optar, bien por la lengua de su contrato con el proveedor de servicios financieros, bien por la lengua en la que se haya comunicado normalmente con el proveedor de los servicios financieros.

d) Intercambio de información: establece el artículo 8 del Memorándum, las partes facilitarán a los servicios de la Comisión la siguiente información relativa a su sistema, notificando también cualquier cambio relacionado con el mismo:

---

<sup>965</sup> Principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación

1º. Información de contacto: nombre, dirección postal, número de teléfono, número de fax, direcciones de correo electrónico y direcciones de internet.

2º. Cobertura: entidades financieras cubiertas, productos financieros cubiertos, y si están o no cubiertos los intermediarios.

3º. Organización: si el sistema es público o privado, obligatorio o voluntario, quién dirige el sistema, quién financia el sistema.

4º. Idioma: idiomas en que el sistema puede realizar las encuestas, tratar las denuncias y elaborar las decisiones.

5º. Los gastos en que incurre el consumidor.

6º. Si la decisión es vinculante para la entidad financiera o para el consumidor.

7º. Tiempo habitual para tramitar las denuncias.

8º. Límites: límites para el importe de la denuncia o el fallo, plazos para presentar la denuncia al sistema, plazos para presentar la denuncia ante la justicia y si la presentación de la denuncia ante un organismo pondrá en suspenso la aplicación del plazo.

9º. Disponibilidad de un informe anual.

10º. Si se ha notificado el sistema a la Comisión.

La Red FIN NET se encuentra plenamente operativa, y en la 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,<sup>966</sup> se recomienda a los Estados miembros para que, cuando apliquen las disposiciones sobre reclamaciones y procedimientos de recurso en los procedimientos extrajudiciales, se sirvan de los actuales mecanismos transfronterizos de cooperación, en particular de la red de denuncias en el ámbito de los servicios financieros (FIN-NET).<sup>967</sup>

## **6. EL FORMULARIO EUROPEO DE RECLAMACIÓN DEL CONSUMIDOR**

El 30 de marzo de 1998 la Comisión adoptó una Comunicación sobre la solución extrajudicial de los conflictos en materia de consumo, que incluye el formulario europeo de reclamación del consumidor.<sup>968</sup>

El formulario puede utilizarse con independencia de la cuantía económica de la reclamación y del tipo de conflicto en materia de consumo.

El uso del formulario no es obligatorio: las partes afectadas pueden utilizar las vías convencionales de recurso o cualquier otro sistema voluntario. Por lo tanto, es opcional para las partes implicadas en un acto de consumo, recurrir a esta vía de diálogo para intentar solventar su cuestión litigiosa. Si no se logra un acuerdo amistoso, el formulario crea unas condiciones favorables (precisamente con la definición del objeto y los

---

<sup>966</sup> DOUE L 173, de 12 de junio de 2004.

<sup>967</sup> Con vistas a la protección de los clientes y sin perjuicio del derecho de los consumidores a recurrir a los tribunales, conviene que los Estados miembros alienten a los organismos públicos y privados creados para la resolución extrajudicial de litigios a que cooperen entre sí en la resolución de los litigios transfronterizos, teniendo en cuenta la Recomendación 98/257/CE de la Comisión y la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión. Debe alentarse a los Estados miembros a que, cuando apliquen las disposiciones sobre reclamaciones y procedimientos de recurso en los procedimientos extrajudiciales, se sirvan de los actuales mecanismos transfronterizos de cooperación, en particular de la red de denuncias en el ámbito de los servicios financieros (FIN-NET).

<sup>968</sup> Comunicación (COM (1998) 198) de la Comisión, de 30 de marzo de 1998.

términos de la controversia) para iniciar un procedimiento extrajudicial y/o procedimientos formales.

El formulario europeo de reclamación del consumidor se orienta a facilitar y racionalizar la gestión de las reclamaciones individuales de los consumidores, y pretende servir de herramienta fácil y poco onerosa, para alcanzar un acuerdo amistoso, no sólo destinado a los consumidores descontentos, sino también a los operadores económicos que no deseen tener que pagar honorarios y que su reputación se vea afectada por dilatados procedimientos judiciales. Este formulario tiene por objeto mejorar el diálogo entre los consumidores y los profesionales y ayudarles a resolver, de forma amistosa los problemas que puedan surgir en el marco de sus transacciones.

El formulario está disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea, y puede obtenerse en las oficinas de las asociaciones de consumidores, o cualquier otro centro de ayuda e información a los consumidores. La Dirección General de Justicia y de Consumidores de la Comisión Europea, en su página web, también permite al consumidor obtener el formulario, así como una guía para ayudar a las personas que deseen utilizar el formulario a cumplimentar la parte relativa al tipo de problemas a los que se enfrenta el consumidor y al tipo de peticiones que desea formular ante el profesional.<sup>969</sup>

---

<sup>969</sup> En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo (COM 2003, 42), sobre la puesta en práctica y la evaluación de las actividades comunitarias en favor de los consumidores en el período 1999-2001 con arreglo al marco general establecido por la Decisión 283/1999/CE, se señala: *“las acciones financiadas para facilitar el acceso a la justicia se han centrado en la promoción y la evaluación del formulario europeo de reclamación para el consumidor en los litigios de consumo. Los gastos se han elevado a más de 500 000 €. Este formulario tiene como objetivo conseguir una mejor comunicación entre los consumidores que buscan obtener una compensación y las empresas. Una encuesta del Eurobarómetro efectuada en 1999 indicó que el 7 % de los ciudadanos de la UE había visto este formulario o había oído hablar de él. En 1999 y 2000 se llevó a cabo un proyecto piloto en diez Estados miembros para promover la utilización del formulario de reclamación, ayudar a los consumidores a utilizarlo y efectuar un seguimiento de un determinado número de casos tramitados con el formulario. La evaluación del proyecto piloto mostró que el formulario puede ser un instrumento útil para la comunicación y la resolución de los litigios de consumo, ya que se consiguió un acuerdo en casi la mitad de los casos.”*

En el formulario europeo de reclamación se contienen una serie de respuestas múltiples que el consumidor debe elegir para delimitar mejor sus problemas y su petición; además, deja un espacio suficiente para que los usuarios del mismo puedan añadir precisiones adicionales o describir casos particulares no contemplados en las listas del formulario.

Este formulario puede ser utilizado tanto en litigios de consumo de ámbito nacional, como en litigios transfronterizos, dentro del ámbito comunitario.

Una vez que obra en poder del profesional el formulario presentado por el consumidor, se abre una vía de diálogo entre ambas partes, que puede terminar con una solución amistosa, de mutuo acuerdo, o sin solución. En este último supuesto, el consumidor puede utilizar las demás vías de solución de los conflictos en materia de consumo, y así, podrá acudir al arbitraje, a la vía judicial, o a los demás sistemas alternativos de resolución de litigios, en su caso.

En el formulario se contiene un apartado en el que se permite al reclamante que indique los datos personales propios y los de la parte contra la que se dirige, para, a continuación precisar cuál es el problema sobre el que reclama, ofreciendo, el formulario, un listado de alternativas, para que sean elegidas por el reclamante, así como espacios en blanco para que relate o detalle lo que estime oportuno sobre su reclamación. También se permite que el consumidor acompañe copias de los documentos que justifican tanto el acto del consumo, como el problema sobre el que reclama. La última parte del impreso está destinada a la respuesta de la empresa, a quien se le ofrecen distintas posibilidades de actuación (fundamentalmente; aceptar la reclamación del consumidor, total o parcialmente, no aceptarla o sugerirle al consumidor que se acuda a un órgano competente en materia de solución extrajudicial de ese tipo de problemas).



## **CAPITULO VI**

# **PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO**

### **1. EL COMERCIO ELECTRÓNICO: SU REGULACIÓN EN EL DERECHO COMUNITARIO**

En las últimas décadas el sector de la informática y de las telecomunicaciones ha influido enormemente cada aspecto de nuestra vida cotidiana. Los progresos en la tecnología en estos ámbitos han configurado lo que llamamos “sociedad de la información”, donde las nuevas tecnologías de la información han cambiado la forma en que nos relacionamos en la esfera personal, social y comercial de los ciudadanos comunitarios.<sup>970</sup>

Las compras transfronterizas en línea presentan algunas claras ventajas para los consumidores; en concreto, les posibilita acceder a una gama de productos más amplia, y por otra, le permite comparar precios y

---

<sup>970</sup> MATEU DE ROS, R.: “Principios de contratación electrónica en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico”, en *Derecho de Internet* (Coords.: R. Maeto de Ros y M. López-Monis), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 84.

calidades, con la posibilidad de ahorrar dinero y conseguir productos de mayor calidad. El comercio electrónico incrementa las posibilidades de ahorro del consumidor, toda vez que la oferta para un mismo producto es mucho más amplia que en el comercio tradicional. Además, esta amplia oferta se extiende hasta cualquier consumidor que tenga acceso a internet, independiente de que viva en una gran ciudad, o en una pequeña aldea.

Como señala BOTANA GARCÍA<sup>971</sup> el comercio electrónico favorece a los consumidores ya que les permite efectuar la compra de productos y servicios cuando y donde les venga bien, gozan de una mayor celeridad debido a la rapidez del proceso de selección y compra, mayor información porque los datos pueden ser determinados en el proceso de selección del producto, obtener un mayor ahorro porque se puede recortar parte del precio final del producto, que normalmente se asocia al margen del detallista.

Para los empresarios también representa grandes ventajas el comercio electrónico transfronterizo, ya que les da la oportunidad de conectar con clientes muy alejados, físicamente, de sus centros de producción o de negocio, ampliando, exponencialmente, su clientela, sin limitaciones fronterizas, ni espaciales. Además, ofrece grandes oportunidades, sobre todo para el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como las inversiones en innovación, y la mejora de la competitividad, con una evidente reducción de costes y una mayor celeridad en el desarrollo de las relaciones comerciales.<sup>972</sup>

Es innegable el papel que cumple el desarrollo del comercio electrónico en la sociedad de la información en la promoción y la competitividad de las empresas europeas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, dado que facilita su crecimiento, y su competitividad.<sup>973</sup>

---

<sup>971</sup> BOTANA GARCIA, G.: *Comercio electrónico y Protección de los Consumidores*. (Coord.), Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 58.

<sup>972</sup> Véase ILLESCAS ORTIZ, R.: *Derecho de la contratación electrónica*, Cívitas, Madrid, 2000, pp. 18.

<sup>973</sup> VEGA VEGA, J.A.: “La empresa virtual: La contratación electrónica”, en *Jóvenes, Economía y Derecho* (Dir. E. Manzano), UEx, Cáceres, 2013, págs. 326-337.

Pero no todo son ventajas, en el comercio electrónico, ya que el mismo no está exento de riesgos o inconvenientes, como pueden ser: la falta de seguridad, el riesgo en la protección de los datos personales, la recepción de comunicaciones comerciales no deseadas, la dificultad de reclamar si existe distancia física o residen en distintos países el consumidor y el empresario, etc.

Establece el artículo 26.2 (antiguo artículo 14 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>974</sup> que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados. La Unión Europea tiene como objetivo crear una unión cada vez más estrecha entre los Estados y los pueblos europeos, así como asegurar el progreso económico y social, y en este objetivo cumple un papel fundamental el desarrollo de los servicios de la sociedad de la información, a fin de construir ese espacio sin fronteras interiores que una a los pueblos europeos.

Las instituciones comunitarias son conscientes de la importancia del comercio electrónico y su desarrollo, en el devenir del mercado interior, así como de lo necesario que es proteger la confianza de los consumidores en este tipo de transacciones para garantizar su éxito.<sup>975</sup>

Como señala VEGA VEGA,<sup>976</sup> una protección eficaz del consumidor en el ámbito del comercio electrónico debe trascender las propias fronteras

---

<sup>974</sup> Versión consolidada. DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>975</sup> La importancia futura del comercio electrónico se ha puesto de relieve con cierta unanimidad por la doctrina. A este respecto, MORENO NAVARRETE, M.A., *DERECHO-e. Derecho del Comercio Electrónico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 10, comenta: “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”.

<sup>976</sup> VEGA VEGA, J.A.: “Resolución conflictual en el comercio electrónico”, REEE, núm. 22, 2010, págs. 149-171.

de cada país, y por ello, desde la Unión Europea se ha venido subrayando la necesidad de que, para que el mercado interior aporte sus beneficios a los consumidores, debe facilitarse el fácil acceso de éstos a los bienes y servicios promocionados, ofrecidos y vendidos más allá de las fronteras<sup>977</sup>.

Es por ello, que el legislador comunitario ha realizado una ardua labor, en los últimos años, para regular el comercio electrónico y la protección de los derechos de los consumidores en las transacciones realizadas por esta vía, especialmente cuando sean transfronterizas, puesto que es aquí donde los consumidores demuestran una mayor vulnerabilidad. Por ello, a continuación vamos a analizar la evolución legislativa comunitaria en relación al comercio electrónico.<sup>978</sup>

### **1º.- Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre firma electrónica.**

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones, titulada “*Iniciativa europea de comercio electrónico*”, de 16 de abril de 1997,<sup>979</sup> la Comisión propone potenciar las relaciones comerciales electrónicas, reforzando y

---

<sup>977</sup> Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea, de 2 de octubre de 2001.

<sup>978</sup> Sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea en general, y en especial en relación con el comercio electrónico, puede consultarse MÉNDEZ PINEDO, E.: La protección de los consumidores en la Unión Europea, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 35 ss.; ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., La protección de los consumidores en la Comunidad Europea, Ed. PPU, Barcelona, 1990; BARONA VILAR, S., “Reflexiones en torno a la tutela procesal de los consumidores y usuarios. La política de protección de los mismos en la Unión Europea: líneas de presente y de futuro”, en Tutela de los consumidores y usuarios en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (Coord. S. Barona), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp. 21 ss.; CENDOYA MENDEZ DE VIGO, J.M., “La protección de los consumidores”, en Derecho de Internet, contratación electrónica y firma digital (Coords.: Mateu de Ros y Cendoya Méndez de Vigo), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000; DAHL, B., “Consumer Protection within the European Union”, en Journal of Consumer Policy, núm. 16, 1993, pp. 345-353; GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ, J.A., “Derecho comunitario y derecho del consumo”, en RDM, 1989, pp. 327-370.

<sup>979</sup> DO C 325 de 23.10.1998, pp. 5.



protegiendo la confianza y la seguridad del consumidor en el comercio electrónico, y adoptar una norma homogeneizadora de la legislación vigente en los Estados miembros, sobre la materia.

Pocos meses después, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones, titulada “*El fomento de la seguridad y la confianza en la comunicación electrónica: hacia un marco europeo para la firma digital y el cifrado*”, de 8 de octubre de 1997<sup>980</sup>, la Comisión analizaba las causas de la desconfianza del consumidor hacia el comercio electrónico<sup>981</sup> y propone dos herramientas fundamentales para ofrecer seguridad al consumidor: la firma digital y el cifrado. La firma digital garantizaría la identidad de las partes contratantes y el origen de los mensajes (autenticación), mientras que el cifrado protegería frente a las intrusiones indebidas (integridad) y garantiza la confidencialidad de las comunicaciones.

Como consecuencia de estas sugerencias de la Comisión, finalmente se adopta la Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre firma electrónica<sup>982</sup> (que fue derogada por el Reglamento (UE) nº 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<sup>983</sup> (con efecto a partir del 1 de julio de 2016).

---

<sup>980</sup> COM(97)0503 - C4-0648/97.

<sup>981</sup> “1.3. La Comisión considera que estos obstáculos tienen su origen en las incertidumbres inherentes al uso de redes abiertas: los mensajes pueden interceptarse y manipularse, la validez de los documentos puede negarse, los datos personales pueden obtenerse de manera ilícita, las comunicaciones pueden utilizarse con fines ilegales. Por consiguiente, es necesario crear una infraestructura segura que permita, por una parte, la instauración de una sociedad de la información que proteja a los ciudadanos frente los abusos y, por otra, el desarrollo de un comercio electrónico basado en garantías como mínimo similares a las que rigen hoy día para los intercambios de documentos en papel en los medios económicos.”

<sup>982</sup> DO L 10 de enero de 2000, pp. 12 ss.

<sup>983</sup> DOUE L de 28 de agosto de 2014, pp. 73-114.

La Directiva 1999/33/CE viene a establecer el marco jurídico europeo de la firma electrónica y el reconocimiento de los proveedores de servicios de certificación, con el fin de facilitar la utilización de la firma electrónica y contribuir a su reconocimiento jurídico en todos los países de la Unión Europea. La Directiva no se ocupa de otros aspectos del comercio electrónico como son los relacionados con la celebración y validez de los contratos u otras obligaciones legales en lo atinente a requisitos de forma o documentales

El diseño de la Directiva, además de crear dicho marco homogéneo, era impulsar el desarrollo de esta nueva forma de comercio y aumentar la confianza de todos los intervinientes en el tráfico económico. La Directiva establecía su eficacia territorial exclusivamente para el mercado interior<sup>984</sup>

La Directiva, como señala MORENO NAVARRETE,<sup>985</sup> pretendía crear dicho marco jurídico homogéneo sobre la firma electrónica y su reconocimiento, y además, impulsar el desarrollo de esta nueva forma de comercio y aumentar la confianza de todos los intervinientes en el tráfico económico.<sup>986</sup>

La Directiva 1999/93/CE se centra en la regulación de los proveedores de servicios de certificación y establece:

---

<sup>984</sup> Para un mayor detalle puede verse VEGA VEGA, J. A.: *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*, Ed. Reus, Madrid, 2005, págs. 41 y ss.

<sup>985</sup> MORENO NAVARRETE, M.A., *DERECHO-e. Derecho del Comercio Electrónico*, cit., pp. 22-23.

<sup>986</sup> Véase VEGA VEGA, J.A.: *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005. “Hay que señalar que algunos países, como Italia, Alemania, Portugal o España ya tenían una regulación propia sobre la firma electrónica<sup>986</sup>. Y los países que aún no la tenían acomodaron enseguida su normativa a la de la Unión, como ocurrió en Francia, Austria, Luxemburgo, Bélgica, lo que evidencia la necesidad y oportunidad de la misma. Dados los avances en las tecnologías, la propia Directiva preveía en su artículo 12 la necesidad de que la Comisión procediera al examen de la aplicación de la Directiva, presentando el oportuno informe al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 19 de julio de 2003. Esto es, al cumplirse dos años desde su entrada en vigor.”

- requisitos comunes de los provee proveedores de servicios de certificación, para garantizar el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas y los certificados en la Unión Europea (UE)
- proveedores de servicios de certificación, para garantizar el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas y los certificados en la Unión Europea (UE)
- mecanismos de cooperación para facilitar el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas y los certificados en las relaciones con países de fuera de la UE

En la Directiva 1999/93/CE se definen los siguientes conceptos, relacionados con el comercio electrónico, entre los que destacamos los siguientes:

1.- *Firma electrónica*: se define la firma electrónica como el conjunto de datos en forma electrónica anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos, utilizados como medio de autenticación

2.- *Firma electrónica avanzada*: es una firma electrónica, conforme la definición anterior, pero que cumpla los siguientes requisitos:

- a) estar vinculada al firmante de manera única;
- b) permitir la identificación del firmante;
- c) haber sido creada utilizando medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control;
- d) estar vinculada a los datos a que se refiere de modo que cualquier cambio ulterior de los mismos sea detectable.

3.- *Certificado*: es la certificación electrónica que vincula unos datos de verificación de firma a una persona y confirma la identidad de ésta.

4.- *Certificado reconocido*: el certificado que cumple los requisitos establecidos en el anexo I<sup>987</sup> y es suministrado por un proveedor de servicios de certificación que cumple los requisitos establecidos en el anexo II.

5.- *Proveedor de servicios de certificación*: la entidad o persona física o jurídica que expide certificados o presta otros servicios en relación con la firma electrónica.

6.- *Producto de firma electrónica*: el programa informático o el material informático, o sus componentes específicos, que se destinan a ser utilizados por el proveedor de servicios de certificación para la prestación de servicios de firma electrónica o que se destinan a ser utilizados para la creación o la verificación de firmas electrónicas.

**2º.- Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico en el mercado interior (“Directiva sobre el comercio electrónico”).**

El 19 de enero de 1999, el Consejo dictaba Resolución sobre la dimensión relativa a los consumidores en la sociedad de la información<sup>988</sup> por la que invitaba a la Comisión a examinar la legislación en materia de consumidores respecto a la sociedad de la información, así como a adoptar medidas adecuadas al respecto.

---

<sup>987</sup> En el Anexo I se señala que los certificados reconocidos habrán de contener: a) la indicación de que el certificado se expide como certificado reconocido; b) la identificación del proveedor de servicios de certificación y el Estado en que está establecido; c) el nombre y los apellidos del firmante o un seudónimo que conste como tal; d) un atributo específico del firmante, en caso de que fuera significativo en función de la finalidad del certificado; e) los datos de verificación de firma que correspondan a los datos de creación de firma bajo control del firmante; f) una indicación relativa al comienzo y fin del período de validez del certificado; g) el código identificativo del certificado; h) la firma electrónica avanzada del proveedor de servicios de certificación que expide el certificado; i) los límites de uso del certificado, si procede; y j) los límites del valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, si procede.

<sup>988</sup> DO C 23, de 28 de enero de 1999, pp. 1-3.

En la Comunicación de la Comisión de 19 de enero de 1999<sup>989</sup>, sobre la “*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior*” se pone de manifiesto la necesidad de eliminar los obstáculos jurídicos al comercio electrónico, para conseguir una optimización de los posibles efectos positivos,<sup>990</sup> para lo cual se necesita establecer las condiciones para que los potenciales usuarios de los servicios del comercio electrónico (consumidores, e igualmente empresas) confíen en el comercio electrónico.

Siguiendo estas orientaciones finalmente se aborda la regulación de los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico en la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000,<sup>991</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico en el mercado interior, denominada “Directiva sobre el comercio electrónico”.<sup>992</sup>

La Directiva tiene por objeto promover la difusión del comercio electrónico mediante la eliminación de obstáculos jurídicos al comercio, acabando con la disparidad de regímenes jurídicos de cada uno de los Estados, y con la inseguridad jurídica sobre el alcance del control que los

---

<sup>989</sup> DO C 30, de 2 de enero de 1999, pp. 4 ss.

<sup>990</sup> “1.1. El comercio electrónico puede brindar una serie de oportunidades a los ciudadanos y a la economía de Europa: mayor crecimiento económico, creación de puestos de trabajo, posibilidades de desarrollo de nuevos productos y mercados, aumento de la competitividad de las empresas europeas y amplia oferta de bienes y servicios a los consumidores europeos.”

<sup>991</sup> DO L 178, de 17 de julio de 2000, pp. 0001-0016. Con anterioridad se había publicado la Resolución del Consejo, de 19 de enero de 1999, sobre la dimensión relativa a los consumidores en la sociedad de la información (DO C 23, de 28 de enero de 1999, pp. 1-3) que invitaba a la Comisión a examinar la legislación en materia de consumidores respecto a la sociedad de la información, así como a adoptar medidas adecuadas al respecto.

<sup>992</sup> Recientemente se ha publicado, sobre la sociedad de la información la 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

Estados miembros pueden realizar sobre los servicios procedentes de otro Estado miembro, estableciendo un marco claro y general para determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico con la adopción de medidas mínimas para conseguir el correcto funcionamiento del mercado interior y definición de los servicios de la sociedad de la información.

Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva la protección de la salud pública y de los consumidores y la protección de las personas respecto al tratamiento de datos de carácter personal.

Como indica VEGA CLEMENTE,<sup>993</sup> esta Directiva propugna que todo Estado miembro examine y ajuste su legislación y régimen jurídico para no dificultar la celebración de contratos por vía electrónica, ni privarlos de efectos y de validez jurídica en razón de su celebración por esta vía. Regula las comunicaciones comerciales en el marco de los servicios de la sociedad de la información, siendo el artículo 7 el que de modo específico se ocupa de las comunicaciones no solicitadas, estableciendo un régimen permisivo para estas prácticas, aunque sometido a ciertas garantías y requisitos, y dejando a los Estados miembros la posibilidad de regular más estrictamente tales prácticas. Consecuencia de la promulgación de esta Directiva<sup>994</sup> fue su transposición al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 34/2002, de 11 de julio, sobre servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, en la que su artículo 21, con un criterio más restrictivo en su primera redacción, prohibió de forma expresa cualquier comunicación comercial por medios electrónicos que no hubiera sido solicitada o no hubiera sido autorizada expresamente por los destinatarios de las mismas.<sup>995</sup>

---

<sup>993</sup> VEGA CLEMENTE, V.: *La Lex Electrónica, en Jóvenes, Economía y Derecho* (MANZANO SILVA, E., coord.), Ed. Uex, Cáceres, 2013, pp. 284.

<sup>994</sup> DO L 024 de 30 de enero de 1998, pp. 1-8.

<sup>995</sup> Sobre la Directiva 2000/31/CE puede verse GARCÍA MAS, F.J.: *Comercio y firma electrónicos. Análisis jurídico de los servicios de la Sociedad de la Información*, Ed. Lex Nova, 2ª ed., Valladolid, 2004, pp. 115 ss.

La Directiva 2000/31/CE, para concretar lo que debe entenderse por “servicios de la sociedad de la información” se remitía a la /CE, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de información,<sup>996</sup> que se refiere a cualquier servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, mediante un equipo electrónico para el tratamiento (incluida la compresión digital) y el almacenamiento de datos, y a petición individual de un receptor de un servicio.<sup>997</sup> Esta Directiva 98/34/CE ha sido derogada por la 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<sup>998</sup> por lo que las referencias hechas a la Directiva 98/34/CE se deben entender ahora efectuadas a la Directiva (UE) 2015/1535.

**3º.- Reglamento (UE) nº 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.**

La Comisión, en su Comunicación “*Una Agenda Digital para Europa*”, de 26 de agosto de 2010,<sup>999</sup> señalaban varios obstáculos para el avance del comercio electrónico:

- a.- la falta de confianza por parte de los usuarios en cuanto a la seguridad de los pagos y el respeto de la intimidad.
- b.- la fragmentación del mercado digital, la falta de interoperabilidad
- c.- el incremento de la ciberdelincuencia

---

<sup>996</sup> DOCE L 204, de 21 de julio de 1998.

<sup>997</sup> La definición de “servicios de la sociedad de la información” ha de ser completada con la lista que aparece en el Anexo V de la misma Directiva.

<sup>998</sup> DOUE-L-2015-81840

<sup>999</sup> COM (2010) 245 final.

d.- la dificultad en los pagos y la facturación por vía electrónica (se prevé la necesidad de llevar a término la Zona Única de Pagos en Euros, ZUPE, y revisar la Directiva sobre firmas electrónicas, para ofrecer sistemas seguros de autenticación electrónica).

En el informe de la Comisión denominado “*La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE*”, de 27 de octubre de 2010,<sup>1000</sup> la Comisión destacaba la necesidad de resolver los principales problemas que impiden a los ciudadanos de la Unión disfrutar de los beneficios de un mercado único digital y unos servicios digitales transfronterizos.

En la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de septiembre de 2010 sobre la plena realización del mercado interior del comercio electrónico,<sup>1001</sup> destacaba la importancia de la seguridad de los servicios electrónicos, y de forma especial, la importancia de la firma electrónica.<sup>1002</sup>

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo,<sup>1003</sup> de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, obliga a los Estados miembros destinatarios a establecer «ventanillas únicas» para garantizar que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única adecuada y con las autoridades competentes.<sup>1004</sup>

---

<sup>1000</sup> COM (2010) 603 final.

<sup>1001</sup> DO C 50 de 21.2.2012, pp. 1.

<sup>1002</sup> Se planteaba crear una infraestructura de clave pública a nivel paneuropeo, por lo que se solicita a la Comisión que estableciese una pasarela de autoridades europeas de validación a fin de garantizar la interoperabilidad transfronteriza de las firmas electrónicas y aumentar la seguridad de las transacciones realizadas a través de Internet.

<sup>1003</sup> DO L 376 de 27.12.2006.

<sup>1004</sup> Ahora bien, muchos servicios en línea accesibles a través de ventanillas únicas exigen la identificación, autenticación y firma electrónicas.



En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que contiene el “*Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora*”, de 15 de diciembre de 2010,<sup>1005</sup> se diseñaba un plan de acción para establecer las condiciones previas para el desarrollo de la administración electrónica, considerándose preciso la promoción de la interoperabilidad a través de las fronteras, que permitirá, entre otras cosas, compartir información, implantar ventanillas únicas y utilizar en toda Europa los sistemas (nacionales) de identidad electrónica y de pago. La interoperabilidad resulta más fácil si se dispone de unas especificaciones abiertas y se desarrollan habilitadores clave tales como la gestión de la identidad electrónica y el estímulo a la innovación en materia de administración electrónica.

La Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y el Consejo de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza,<sup>1006</sup> establece una red de autoridades nacionales encargadas de la sanidad electrónica, y con la finalidad de mejorar la asistencia sanitaria transfronteriza, se encarga a esta red la elaboración de directrices sobre el acceso transfronterizo a los datos y servicios de sanidad electrónica, en particular apoyando “*medidas comunes de identificación y autenticación para facilitar la transferibilidad de los datos en la asistencia sanitaria transfronteriza.*”

Con estos antecedentes, con fecha 23 de julio de 2014 se aprueba el 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,<sup>1007</sup> con efecto, en su mayor parte) a partir del 1 de julio de 2016).

---

<sup>1005</sup> COM (2010) 743 final.

<sup>1006</sup> DOUE L 88, de 4 de abril de 2011.

<sup>1007</sup> DOUE L de 28 de agosto de 2014, pp. 73-114.

El Reglamento tiene como objetivo primordial el de establecer un marco jurídico claro que consiga garantizar el reconocimiento transfronterizo de identidades electrónicas, la interoperabilidad de la firma electrónica y otros servicios de confianza tales como los sellos electrónicos o los sellos de tiempo, posibilitando las comunicaciones electrónicas entre ciudadanos, empresas y Administraciones públicas y potenciando el comercio y la administración electrónica.

Se pretende acabar con la desconfianza del consumidor en las transacciones electrónicas dentro del marco de la UE, proporcionando las herramientas jurídicas necesarias para crear un clima de seguridad entre ciudadanos, empresas y la Administración Pública.

En relación a la Directiva 1999/98/CE, el Reglamento amplía el concepto regulatorio, definiendo y agrupando conceptos que dejaba a la regulación nacional o que no estaban definidos, con el objeto de cubrir aquellos aspectos que la técnica ha desarrollado pero que jurídicamente necesitaban regularse para crear el necesario clima de confianza.

En el Reglamento se expresa la voluntad del legislador comunitario de crear las herramientas necesarias para que los productos y servicios de identificación, certificación y confianza electrónicos tengan libre circulación en todo el mercado europeo, no pudiendo ningún Estado Miembro exigir condiciones adicionales a prestadores de otros Estados Miembros para el uso de servicios electrónicos. Para esto se crea el concepto de “*Listas de confianza*” y la etiqueta de confianza “UE”, estas listas se componen de prestadores de servicio y con distintos niveles de seguridad, a nivel nacional.

El Reglamento también desarrolla el concepto de la identidad electrónica como elemento alternativo a la certificación electrónica para el acceso a los servicios electrónicos de la Administración Pública, y se establecen tres niveles de seguridad (bajo, sustancial y alto) para los medios

de identificación electrónica expedidos por el sistema de identificación electrónica.<sup>1008</sup>

En aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 910/2014, se han dictado los siguientes actos legislativos:

**a.- Decisión de Ejecución (UE) 2015/296 de la Comisión, de 24 de febrero de 2015**, por la que se establecen las modalidades de procedimiento para la cooperación entre los Estados miembros en materia de identificación electrónica con arreglo al artículo 12, apartado 7, del Reglamento (UE) n° 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.<sup>1009</sup> Destacamos de esta norma la creación de una Red de Cooperación con el fin de fomentar la cooperación en los términos que figuran en el artículo 12, apartados 5, y 6, del Reglamento (UE) n° 910/2014.

**b.- 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) n° 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.<sup>1010</sup>

Hemos de destacar aquí el establecimiento de un sistema de ADR para la resolución de conflictos en este ámbito, puesto que se otorga a la Red de

---

<sup>1008</sup> Cada Administración Pública establecerá un nivel de seguridad para el acceso a sus servicios, no pudiendo limitar el acceso de sistemas de identidad electrónica de otros Estados miembros con sistemas de identidad iguales o superiores. Las vulneraciones o pérdidas de seguridad de estos sistemas serán puestas en conocimiento de la Comisión sin dilación.

<sup>1009</sup> DOUE L 53, de 25 de febrero de 2015, pp. 14.

<sup>1010</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 1.

cooperación creada por la Decisión de ejecución (UE) 2015/296, de la Comisión, la competencia para resolver el litigio.<sup>1011</sup>

**c.- 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) n° 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.<sup>1012</sup>

**d.- Decisión de ejecución (UE) 2015/1505 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015** por la que se establecen las especificaciones técnicas y los formatos relacionados con las listas de confianza de conformidad con el artículo 22, apartado 5, 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.<sup>1013</sup>

**e.- Decisión de ejecución (UE) 2015/1506 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2015** por la que se establecen las especificaciones relativas a los formatos de las firmas electrónicas avanzadas y los sellos avanzados que deben reconocer los organismos del sector público de conformidad con los artículos 27, apartado 5, y 37, apartado 5, del Reglamento (UE) n° 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.<sup>1014</sup>

---

<sup>1011</sup> *Artículo 13* Resolución de litigios 1. En la medida de lo posible, cualquier litigio relacionado con el marco de interoperabilidad será resuelto por los Estados miembros afectados por medio de una negociación. 2. Si no se llega a ninguna solución de conformidad con el apartado 1, la Red de Cooperación establecida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Decisión de Ejecución (UE) 2015/296 de la Comisión tendrá competencia en el litigio de acuerdo con su reglamento de procedimiento.

<sup>1012</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 7.

<sup>1013</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 26.

<sup>1014</sup> DOUE L 235, de 9 de septiembre de 2015, pp. 37.

## 2. CONCEPTO DE COMERCIO ELECTRÓNICO

Definir el “comercio electrónico” es una tarea no exenta de dificultad, ya que no es una cuestión pacífica en la doctrina, no aparece perfectamente definido en la legislación, y depende de si nos acercamos al término desde un sentido amplio o desde un sentido más estricto.<sup>1015</sup>

Así, por ejemplo, ROSELLÓ MORENO<sup>1016</sup> define el comercio electrónico, en sentido amplio, como cualquier forma de transacción o intercambio de información comercial basada en la transmisión de datos sobre redes de comunicación como Internet.<sup>1017</sup>

En una acepción amplia del término BOTANA GARCÍA<sup>1018</sup> considera que se entiende por comercio electrónico todo intercambio de datos por medios electrónicos, esté relacionado o no con la actividad comercial en sentido estricto, aunque se decanta, siguiendo a MARTÍNEZ NADAL,<sup>1019</sup> por un concepto más estricto en el que se circunscriba el comercio electrónico a las transacciones comerciales electrónicas, es decir, de

---

<sup>1015</sup> BERCOVITZ, A., *Apuntes de Derecho Mercantil*, Ed. Aranzadi, 5ª ed., Cizur Menor, 2004, pp. 157-160

<sup>1016</sup> ROSELLÓ MORENO, R., *El comercio electrónico y la protección de los consumidores*, Ed. Cedecs Derecho, Barcelona, 2001. pp. 15.

<sup>1017</sup> “Se incluyen aquí todas las actividades previas y posteriores a la venta, englobando por tanto, todas las fases del negocio empresarial. Éstas abarcan la publicidad, la búsqueda de información sobre productos, proveedores, la atención al cliente antes y después de la venta, la distribución de los bienes y servicios adquiridos y los pagos electrónicos”.

<sup>1018</sup> BOTANA GARCÍA, G.: *Comercio electrónico y Protección de los Consumidores*. (Coord), Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 57.

<sup>1019</sup> MARTÍNEZ NADAL, A.: *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid 2000, pp. 114.

compraventa de bienes o prestación de servicios, así como las actividades y negociaciones previas y otras actividades posteriores relacionadas con las mismas, aunque no sean estrictamente contractuales (por ejemplo, pagos electrónicos), desarrolladas a través de los mecanismos como el correo electrónico o el World Wide Web, las aplicaciones de Internet, o el EDI<sup>1020</sup>, en su vertiente comercial.<sup>1021</sup>

CASSANO<sup>1022</sup> considera que cuando se habla de comercio electrónico, nos estamos refiriendo a toda aquella actividad de transferencia de la información que gira en torno a las transacciones económicas entre sujetos y organizaciones, e incluso las administraciones públicas; consiste en la utilización de sistemas telemáticos para la conclusión de transacciones comerciales, y constituye uno de los fenómenos fundamentales de la sociedad de la información.

Para MADRID PARRA<sup>1023</sup> el comercio electrónico constituye una parte o sector de la actividad económica y de las relaciones humanas donde se aplican las nuevas tecnologías. Esta nueva modalidad comercial se inserta en el más amplio fenómeno de la “circulación” de la información sobre base electrónica y, en general, sobre la aplicación de las nuevas tecnologías, lo que se ha dado en llamar la “sociedad de la información”.

---

<sup>1020</sup> El EDI (Electronic Data Interchange), en su vertiente comercial, consiste en la realización de transacciones comerciales de forma automatizada, con el intercambio, en formato normalizado, de órdenes de compra, venta y pago realizadas de ordenador a ordenador, dentro de comunidades sectoriales, y generalmente a través de redes cerradas (las denominadas VAN o Value-Added Networks) cuyo uso, previo pago, es proporcionado por los correspondientes proveedores de servicios. Véase BARCELÓ, J., *Comercio electrónico entre empresarios la formación y prueba del contrato electrónico*, (EDI), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

<sup>1021</sup> MORENO NAVARRETE, M.A., *DERECHO-e. Derecho del Comercio Electrónico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, pp. 15-16.

<sup>1022</sup> CASSANO, G.: *Commercio Elettronico e Tutela del Consumatore*, Ed. Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 65 y ss.

<sup>1023</sup> MADRID PARRA, A.: "Seguridad en el comercio electrónico", en AAVV: *Contratación y comercio electrónico*, cit., pp. 123 a 193.

DÍAZ BERMEJO<sup>1024</sup> define el comercio electrónico como cualquier modo de transacción o intercambio de información con contenido comercial, en la que las partes se comunican utilizando tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en lugar de hacerlo por intercambio o contacto físico directo.

También acude a una acepción amplia del término PLAZA PENADÉS<sup>1025</sup>; en un intento de no acotar demasiado el concepto, incluye en la definición de comercio electrónico todas las operaciones y actividades de tráfico de información comercial y de bienes y servicios realizados a través de una red, como el envío y puesta a disposición de comunicaciones comerciales, la contratación electrónica y la prestación general de servicios de la sociedad de la información. Y por ello, el contrato electrónico no es sino una clase o modalidad de contrato cuya peculiaridad es su perfección de modo electrónico, esto es, on line, mediante la transmisión de datos a través de redes de telecomunicación.<sup>1026</sup>

El término comercio electrónico, como afirma VEGA CLEMENTE,<sup>1027</sup> en su significado original, era sinónimo de compra electrónica; sin embargo, actualmente se ha extendido y abarca todos los aspectos de los procesos de mercado y empresa habilitados por internet y las tecnologías world wide web y otras redes telemáticas.<sup>1028</sup>

---

<sup>1024</sup> DÍAZ BERMEJO, G. : “La protección del consumidor en el comercio electrónico”, en *Noticias Jurídicas*, Abril, 2008. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4370-la-proteccion-del-consumidor-en-el-comercio-electronico/>

<sup>1025</sup> PLAZA PENADÉS, J.: "Contratación electrónica y pago electrónico (en el derecho nacional e internacional)", en AAVV: *Contratación y comercio electrónico*, cit., pp. 403 a 486.

<sup>1026</sup> Con estos presupuestos se ha definido el contrato electrónico como “acuerdo de voluntades de dos o más personas distantes una o unas de otras generadas a través del medio electrónico y dirigido a crear obligaciones entre ellas MORENO NAVARRETE, M.A., DERECHO-e. Derecho del Comercio Electrónico, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 32.

<sup>1027</sup> VEGA CLEMENTE, V.: Consideraciones sobre la protección de los consumidores en el comercio electrónico, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 24, 2012, pp. 157 a 174.

<sup>1028</sup> Véase ILLESCAS ORTIZ, R.: *Derecho de la contratación electrónica*, Ed. Civitas, Madrid, 2001.

También se aleja de un sentido demasiado estricto VEGA VEGA<sup>1029</sup> al decir que el comercio electrónico tiene un ámbito más amplio que la mera venta o prestación de servicios a consumidores o usuarios como destinatarios finales. El comercio electrónico es un servicio de la sociedad de la información y tiene una acepción más amplia que la de contratación electrónica, toda vez que aquél se refiere a cualquier forma de transacción económica o de intercambio de información comercial basada en la transmisión de datos sobre redes de comunicación, en tanto que la segunda se refiere a la posibilidad de realizar actos jurídicos o a asumir una serie de obligaciones contractuales utilizando el medio electrónico.<sup>1030</sup> La contratación electrónica es, por tanto, una actividad que está comprendida en el comercio electrónico, pero es la única actividad que lo integra.<sup>1031</sup>

Según BERCOVITZ<sup>1032</sup> estamos ante una nueva modalidad de tráfico económico que se vincula a la sociedad de la información y que tiene su mayor proyección a través de Internet.<sup>1033</sup>

---

<sup>1029</sup> VEGA VEGA, J.A.: *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 57.

<sup>1030</sup> VEGA VEGA, J.A.: “La empresa virtual: La contratación electrónica”, en *Jóvenes, Economía y Derecho* (Dir. E. Manzano), UEx, Cáceres, 2013, págs. 326-337.

<sup>1031</sup> ROSSELLÓ MORENO, R.: en *El comercio electrónico y la protección de los consumidores*, p. 15 lo simplifica en los siguientes términos: “nuevo método de hacer negocios a través de sistemas electrónicos”. También en sentido amplio RICO CARRILLO, M., dice que es “todo tipo de transacción comercial por medios electrónicos (“El pago mediante tarjetas en el comercio electrónico a través de Internet”, en *Revista de la Contratación Electrónica*, núm. 3, marzo 2000, p. 4), concepto que sigue MADRID PARRA, A., en “Seguridad en el comercio electrónico”, en *Contratación y Comercio Electrónico*, cit., p. 126. En idéntico sentido, BARRIUSO RUIZ, C., *La contratación electrónica*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002, pp. 85-89. Para conceptos más restringidos pueden verse GUIADO MORENO, A., *Formación y perfección del contrato en Internet*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 52; MARTINEZ NADAL, A.: *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid, 2000, p. 27; DELFINI, F., *Contratto telematico e commercio elettronico*, cit., p. 1.

<sup>1032</sup> BERCOVITZ, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 154.

<sup>1033</sup> En este sentido también PLAZA PENADÉS, J.: “Contratación electrónica y pago electrónicos...”, en *Contratación y comercio electrónico*, cit., p. 419, dice que “el contrato electrónico no es sino una clase o modalidad de contrato, en el sentido establecido en los artículos



En el Anteproyecto de la Ley de Servicios y Sociedad de la Información y Comercio Electrónico de 30 de abril de 2001, se contenía una definición legal del comercio electrónico que no se mantuvo posteriormente: “toda forma de transacción o intercambio de información comercial basada en la transmisión de datos por redes de telecomunicaciones como Internet”. Sin embargo, en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico (LSSICE)<sup>1034</sup> se da un concepto extenso de comercio electrónico, entendido como toda forma de transacción o intercambio de información comercial basada en la transmisión de datos por redes de telecomunicación, incluyendo no sólo la compra y venta electrónicas de bienes, la información o servicios, sino también el uso de la red para aspectos de publicidad, búsqueda de información de productos, proveedores, el propio mecanismo de negociación entre comprador y vendedor y otras operaciones.<sup>1035</sup>

En el derecho comunitario nos encontramos con una acepción amplia, que observamos a partir de la Comunicación de la Comisión de 18 de abril de 1997, titulada “*Una iniciativa europea en el sector del comercio electrónico*”<sup>1036</sup>, donde se define el comercio electrónico en sentido extenso, como un comercio basado en el tratamiento electrónico y la transmisión de datos, que abarca actividades muy diversas que van desde el intercambio de bienes y servicios a la entrega en línea de información digital, pasando por la transferencia electrónica de fondos, la actividad bursátil, la contratación pública, etc. Dichas actividades pueden clasificarse en dos categorías:

---

1254 y ss. del Código Civil, cuya peculiaridad es su perfección de modo electrónico, esto es, on line, mediante la transmisión de datos a través de redes de telecomunicación”.

<sup>1034</sup> BOE núm. 166 de 12 de Julio de 2002, reformada por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información («B.O.E.» 29 diciembre), Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible («B.O.E.» 5 marzo) y Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones («B.O.E.» 10 mayo; Corrección de errores «B.O.E.» 17 mayo).

<sup>1035</sup> Cfr. FERNÁNDEZ ALBOR BALTAR, A.: “Régimen jurídico de la contratación en internet”, en Comercio electrónico en Internet (Director: J.A. Gómez Segade), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 269 ss.

<sup>1036</sup> COM (97) 157 final.

- *el comercio electrónico indirecto*, o sea, el pedido electrónico de bienes tangibles cuya entrega debe realizarse físicamente, por lo que depende de factores externos tales como la eficacia del sistema de transporte y de los servicios de correos;
- *el comercio electrónico indirecto*, es decir, el pedido en línea, el pago y la entrega de bienes y servicios intangibles tales como los programas informáticos o productos de esparcimiento.

Una vez vistas las anteriores definiciones, consideramos oportuno atrevernos a dar una definición propia, y nos decantamos por una visión amplia del término, considerando el comercio electrónico como un servicio de la sociedad de la información por el cual se realiza una transacción económica o de datos, pudiendo formalizarse actos jurídicos y constituirse obligaciones contractuales, a través de medios electrónicos o telemáticos.

### **3. TIPOLOGÍA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO**

Para distinguir los diferentes tipos de contratación electrónica, dentro del comercio electrónico, orientándonos en parte en la clasificación efectuada por VEGA VEGA,<sup>1037</sup> distinguiremos en función del ámbito subjetivo, la fase de cumplimiento, por el ámbito de contratación, y por el entorno tecnológico.

#### **A.- Por los sujetos intervinientes.**

En relación al tipo de relación que se produce entre las partes que intervienen en este negocio jurídico podemos distinguir varias categorías de comercio electrónico:<sup>1038</sup>

---

<sup>1037</sup> Véase VEGA VEGA, J.A.: *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005, pp. 79.

<sup>1038</sup> Véase GONZÁLEZ LÓPEZ, O.R.: *Comercio electrónico 2.0*, Ediciones Anaya. Madrid, 2014, pp. 24 y ss.

1°. B2C: Empresa-Consumidor final (Business to Costumer).- El comercio electrónico entre la empresa y el consumidor final, o comercio electrónico de productos de consumo. Es la categoría a la que se asimila en numerosas ocasiones el concepto genérico de comercio electrónico.

2°. B2B: Empresa-Empresa (Business to Business).- Como señala GONZÁLEZ LÓPEZ (*op. cit.*), es el comercio electrónico de productos industriales entre empresas y comprende tanto las actividades de intercambio de bienes o servicios para que sean integrados en la cadena de valor de otra empresa, como la información y las transacciones relacionadas con los procesos comerciales completos entre proveedores, socios o canales, así como los pedidos, el pago, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), servicios básicos y avanzados de adquisición, los sistemas de ayuda a la distribución y la gestión de la logística, etcétera.<sup>1039</sup>

3°. C2C: Consumidor-Consumidor (Costumer to costumer).- Es el comercio electrónico entre consumidores, donde los usuarios actúan como vendedores y compradores a través de una plataforma de intercambio.

4°. C2B: Consumidor-Empresa (Costumer to Business).- En el comercio electrónico consumidor a empresa, el consumidor usa la Red con el fin de alcanzar mejores condiciones en la oferta que ha sido presentada por una empresa.<sup>1040</sup>

---

<sup>1039</sup> Entre las principales ventajas de esta categoría se encuentran la de suministrar una mayor integración de los procesos logísticos y de fabricación, aumentar el número de transacciones y reducir los costes, los errores administrativos y la duración de los procesos, mejorando así la productividad.

<sup>1040</sup> Como señala GONZÁLEZ LÓPEZ, *op. cit.*, pp. 24 y ss., dentro de esta categoría de comercio electrónico podríamos diferenciar los siguientes modelos: A.- agrupación de compradores o compras colectivas. En este modelo el sitio Web proporciona una plataforma que agrupa a consumidores online, que incrementan, a través de la agrupación, el volumen de compras, para obtener mejores ventajas en la transacción; B.- Clubs privados de compra. En estos casos, el sitio Web ofrece productos de otras empresas a precios interesantes para el consumidor, pero éste, para acceder a dichas ventajas, deberá registrarse en el sitio Web. Éste obtiene sus ingresos tanto por las comisiones en las compraventas, como por la publicidad; C.- Compra

5°. A2B: Administración–Empresa (Administration to Business).- Como, por ejemplo, los servicios electrónicos que prestan las administraciones a las empresas y el cobro de impuestos.

6°. B2A.: Empresa- Administración (Business to Administration).- Incluye todas las transacciones y relaciones económicas entre empresas privadas y entidades públicas.

7°. A2C: Administración–Consumidor final (Administration to Costumer).- Incluirían las negociaciones y relaciones entre consumidores y administraciones públicas (por ejemplo, en recaudación de impuestos).

8°. C2A: Consumidor final–Administración (Costumer to Administration).- Sería la otra vertiente de la modalidad vista en el epígrafe anterior.

9°. B2E: Empresa-Trabajador (Business to Employee).- La empresa ofrece una serie de servicios a sus empleados, como, por ejemplo, los de un economato, convirtiendo al trabajador en un cliente privilegiado.

#### B.- Por la fase de cumplimiento.

En atención a la forma en que se presten los servicios y la forma de ejecución de todas las fases del contrato podemos distinguir dos modalidades de comercio electrónico<sup>1041</sup>:

1°. Comercio electrónico directo: si la ejecución de todas las fases del contrato se producen la red, on line. Se refiere a la negociación de bienes intangibles, que son prestados por medios telemáticos.

---

invertida.- En este caso son los consumidores, los que demandan un determinado producto, y es el sitio Web el que asume la labor de localizar a las empresas que ofrezcan el producto demandado.

<sup>1041</sup> Véase VEGA CLEMENTE, V.: *op. cit.*, pp. 157 y ss.

2º. Comercio electrónico indirecto: si la ejecución del contrato se realiza off line, fuera de la Red. Estaríamos ante la negociación de bienes tangibles, contratación por vía electrónica de prestaciones que consisten en la entrega de bienes materiales o de servicios no prestados por medios electrónicos.<sup>1042</sup> Normalmente para la ejecución del contrato –entrega de mercancías- ha de acudir a servicios complementarios ajenos al comercio electrónico, como Correos, servicios de mensajería, etc.<sup>1043</sup>

### C.- Por el ámbito de contratación.

En atención al ámbito de contratación distinguimos dos modalidades:

1º.- Nacional: si el consumidor y el operador económico se encuentran dentro del mismo Estado.

2º.- Transfronterizo: en el supuesto de que operador económico y consumidor se encuentren en distintos Estados. En el supuesto de que, encontrándose en distintos Estados, éstos estén integrados en la Unión Europea, hablaremos de comercio electrónico transfronterizo intracomunitario.

### D.- Por el entorno tecnológico.

En atención al entorno tecnológico podemos distinguir:

---

<sup>1042</sup> Sobre esta materia puede verse puede verse TOSI, E., “La conclusione di contratti on line”, en I problemi Giuridici di Internet, Giuffré editore, T. I, Milano, 2003, pp. 111 ss.

<sup>1043</sup> Lo que supone asumir a priori los consabidos riesgos de un eventual incumplimiento procedente de dichas infraestructuras, entre las que se encuentran servicios tales como el del correo postal y, en general, los sistemas de transportes (Cfr. GUIADO MORENO, A.: Formación y perfección del contrato electrónico, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 68; RIBAS ALEJANDRO, J.: Aspectos Jurídicos del Comercio Electrónico, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 70-71).

1º. Comercio electrónico abierto: si utilizamos redes telemáticas abiertas, como es Internet.

2º. Comercio electrónico cerrado: si utilizamos redes cerradas donde sólo pueden operar aquellas personas que cuentan con la preceptiva habilitación para el acceso (por ejemplo, EDI).

## **4. EL SUJETO DE COMERCIO ELECTRÓNICO**

La Directiva Comunitaria 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)<sup>1044</sup> establece que los sujetos de la relación negocial en los servicios de la sociedad de la información son el prestador del servicios y el destinatario de esos servicios. Como señala BOTANA GARCÍA<sup>1045</sup> la Directiva sobre comercio electrónico es aplicable tanto a la contratación entre empresarios, o entre empresarios y profesionales, así como entre consumidores entre sí o con empresarios o profesionales, no obstante nos referiremos especialmente a la contratación entre empresarios y consumidores, por ser el objeto del tema de este trabajo.

### **4.1. EL PRESTADOR DE SERVICIOS**

El artículo 2 de la Directiva 2000/31/CE se refiere al prestador de servicios como cualquier persona física o jurídica que suministre un servicio

---

<sup>1044</sup> *Diario Oficial* n° L 178 de 17/07/2000 pp. 0001 – 0016.

<sup>1045</sup> BOTANA GARCÍA, G.: "La protección de los consumidores y el comercio electrónico", *Régimen jurídico de Internet*, coordinada por Cremades, Fernández-Ordóñez e Illescas, *La Ley*, Madrid, 2002, pp. 699 y ss.

de la sociedad de la información, y habla también del “prestador de servicios establecido”, dando un concepto que aparece fundado en la propia Jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>1046</sup> Para este prestador de Servicios establecido se exige que ejerza de manera efectiva una actividad económica a través de una instalación estable y por un período de tiempo indeterminado. La presencia y utilización de los medios técnicos y de las tecnologías utilizadas para suministrar el servicio no constituye establecimiento del prestador de servicios.

Decíamos que la definición aportada se fundamenta en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha tenido la ocasión de puntualizar que "el concepto de establecimiento, en el sentido de ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente en otro Estado miembro por una duración indeterminada", basándose esta definición en los criterios cualitativos del carácter efectivo y estabilidad de la actividad económica y no en criterios formales (un simple buzón) o tecnológicos (emplazamiento de los medios técnicos, etc.), que permiten a los operadores sustraerse fácilmente a todo control.

Así destacamos entre otras las sentencias, sobre lo que debe entenderse como “establecimiento permanente”: STJUE (Sala Sexta) de 17 de julio de 1997, asunto C-190/95, ARO Lease BV<sup>1047</sup>, STJUE (Sala Segunda) de 4 julio 1985, asunto 168/84, Gunter Berkholz<sup>1048</sup>, o la STJUE

---

<sup>1046</sup> Señala R. MATEU DE ROS que también cabe la figura del prestador comerciante persona física e incluso la de un particular que actúe en la posición de un prestador, y que aunque no pudiera resultar constitutiva de un servicio de la sociedad de la información, sí podría resultar generadora de contratos electrónicos, conforme a la definición objetiva que nos proporciona la Ley en el apartado h) del Anexo (cfr. “Principios de la contratación electrónica en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico”, en *Derecho de Internet*, cit., p. 115).

<sup>1047</sup> *Recopilación de Jurisprudencia 1997* página I-04383.

<sup>1048</sup> *European Court reports 1985* Page 02251.

de 16 de Octubre de 2014 dictada en el asunto C-605/12<sup>1049</sup> Welmory sp. Z.o.o.<sup>1050</sup>

Del estudio de las conclusiones del TJUE extraemos los siguientes requisitos que deben concurrir en el “*establecimiento permanente*”:

a) Tener una consistencia mínima o estructura apta en un Estado miembro concreto distinto al de la sede del empresario o profesional. Es decir, presencia de medios organizativos de la actividad empresarial, rechazando de plano, el mantener unos activos muebles en otro Estado miembro que sean utilizados por el empresario o profesional.

b) Existencia de organización o estructura, entendida como conjunto ordenado de medios materiales y humanos que, además, impliquen una cierta división del trabajo.

c) Permanencia en el tiempo del lugar fijo de negocios en relación con una cierta vocación de continuidad en el tiempo.

d) Autonomía en la prestación de servicios o realización de actividades.

---

<sup>1049</sup> EU: C.2014:2298.

<sup>1050</sup> El Tribunal señala que, de reiterada jurisprudencia, el punto de conexión más útil para determinar el lugar de realización de las prestaciones de servicios, desde el punto de vista fiscal, y, por tanto, prioritario, es aquél en el que el sujeto pasivo ha establecido la sede de su actividad económica, tomando en consideración otro establecimiento sólo cuando dicha sede no conduzca a una solución racional o cree un conflicto con otro Estado miembro. También señala que, de la jurisprudencia del Tribunal en la materia, con base en la redacción del artículo 11 del Reglamento de ejecución, un establecimiento permanente debe caracterizarse por un grado suficiente de permanencia y una estructura adecuada en términos de medios humanos y técnicos que le permitan recibir y utilizar los servicios que le sean prestados para las necesidades propias de dicho establecimiento. En circunstancias como las del asunto principal, para que pueda considerarse que Welmory dispone de un establecimiento permanente a los efectos del artículo 44 de la Directiva, ésta debería disponer en Polonia, por lo menos, de una estructura caracterizada por un grado suficiente de permanencia, apta, en términos de medios humanos y técnicos, para permitirle recibir en Polonia los servicios que le son prestados por la sociedad polaca y utilizarlos para los fines de su actividad económica, esto es, la gestión del sistema de pujas electrónicas en cuestión, así como la emisión y venta de los «bids», circunstancia que ha de verificar el juez nacional.



## **4.2. EL DESTINATARIO DE LOS SERVICIOS. ESPECIAL REFERENCIA AL CONSUMIDOR**

El artículo 2, apartado d) de la Directiva define al destinatario del servicio como cualquier persona física o jurídica que utilice un servicio de la sociedad de la información por motivos profesionales o de otro tipo y, especialmente, para buscar información o para hacerla accesible. Por su parte, en el apartado e) se refiere a la figura del "consumidor" como cualquier persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.

Hemos de partir de la idea expuesta al principio, cuando hablamos de la tipología de los contratos en el comercio electrónico, al significar que los contratos pueden ser entre empresarios, entre consumidores, entre empresarios y consumidores, entre empresarios y administración pública, etc. El usuario de los servicios de la sociedad de la información es quien accede a Internet con el objetivo de obtener un servicio de la sociedad de la información; también el prestador de un servicio de la sociedad de la información puede ser a su vez usuario de un servicio de la sociedad de la información. Como señala VEGA CLEMENTE,<sup>1051</sup> el usuario-destinatario de un servicio de la sociedad de la información podrá ser consumidor o profesional o comerciante, dependiendo de si actúa de forma independiente de su actividad profesional y siendo su contratante un comerciante o profesional, y en el segundo caso, en el ámbito de su actividad profesional. Por ello, un consumidor será siempre un destinatario de un servicio de la sociedad de la información, pero un destinatario de un servicio de la sociedad de la información no siempre será un consumidor.

---

<sup>1051</sup> VEGA CLEMENTE, V.: Consideraciones sobre la protección de los consumidores en el comercio electrónico, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 24, 2012, pp. 157 a 174.

Toda vez que el objeto de estudio de este trabajo se circunscribe a la figura del consumidor, nos referiremos al destinatario de servicios-consumidor, que será toda persona física que utiliza un servicio de la sociedad de la información con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.

No obstante, no podemos olvidar que la protección de la Directiva también se extiende a las personas jurídicas, en cuanto son destinatarios de los servicios de la sociedad de la información, pero no debe confundirse con la figura del consumidor, que es objeto, por parte de la Directiva de una especial protección como deja claro en su Considerando 7º al decir *“Es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y la confianza de los consumidores que la presente Directiva establezca un marco claro y de carácter general para determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior.”*

Igualmente, en su artículo 1.3, se señala que *“La presente Directiva completará el ordenamiento jurídico comunitario aplicable a los servicios de la sociedad de la información, sin perjuicio del nivel de protección, en particular, de la salud pública y de los intereses del consumidor, fijados tanto en los instrumentos comunitarios como en las legislaciones nacionales que los desarrollan, en la medida en que nos restrinjan la libertad de prestar servicios de la sociedad de la información.”*

La especial preocupación del legislador comunitario por la protección efectiva del consumidor se vuelve a poner de manifiesto cuando en su Considerando 10º dice que *“la Directiva debe garantizar un alto nivel de protección de los objetivos de interés general y, en especial, la protección de los menores y la dignidad humana, la protección del consumidor y de la salud pública.”*<sup>1052</sup>

---

<sup>1052</sup> Se señala en el Considerando 65º *“El Consejo de Ministros, en su Resolución de 19 de enero de 1999 sobre la dimensión relativa a los consumidores de la sociedad de la información(25), ha destacado que la protección de los consumidores merecía especial atención en el marco de dicha sociedad. La Comisión examinará en qué medida las actuales normas de*

### **4.3. EL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LA LSSICE**

La Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico,<sup>1053</sup> tiene como objeto la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2000/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), y también incorpora en parte la Directiva 98/27/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, al regular, de conformidad con lo establecido en ella, una acción de cesación contra las conductas que contravengan lo dispuesto en esta Ley.

La Ley tiene como objeto proteger los intereses de los destinatarios de servicios (sean o no consumidores), de forma que éstos puedan gozar de garantías suficientes a la hora de contratar un servicio o bien por Internet.

El deber de protección que se impone a los prestadores de servicios en la LSSICE acoge, por tanto, a todos los destinatarios de servicios. Sin embargo, cuando la contratación se efectúe con consumidores, se impone una obligación añadida al prestador de servicios, ya que deberá guiar al consumidor durante el proceso de contratación, indicándole los pasos que

---

*protección del consumidor no proporcionan la protección adecuada en relación con la sociedad de la información y, si procede, señalará las posibles lagunas de esta legislación y los aspectos en los que podría resultar necesario tomar medidas adicionales; llegado el caso, la Comisión debería hacer propuestas específicas adicionales para colmar las lagunas que haya detectado.”*

<sup>1053</sup> BOE núm. 166 de 12 de Julio de 2002.

ha de dar y la forma de corregir posibles errores en la introducción de datos, y confirmar la aceptación realizada una vez recibida.<sup>1054</sup>

En el Anexo sobre definiciones se distingue entre las figuras de “*destinatario del servicio*” y “*consumidor*”<sup>1055</sup>:

- Destinatario del servicio o destinatario: es la persona física o jurídica que utiliza, sea o no por motivos profesionales, un servicio de la sociedad de la información. El concepto de destinatario de servicio es, en nuestro ordenamiento jurídico, más amplio que el de mero consumidor, pues resulta aplicable a cualquier destinatario, sin necesidad de que sea el destinatario final.<sup>1056</sup> Habida cuenta la naturaleza y objeto de este trabajo, vamos a centrarnos principalmente en la noción de consumidor o usuario en el contrato electrónico.<sup>1057</sup>

---

<sup>1054</sup> Sobre el particular puede verse BOTANA GARCÍA, G.A.: “Noción de comercio electrónico”, en *Comercio Electrónico y Protección de los Consumidores*, Ed. La Ley, Madrid, 2001, pp. 35 y ss.; CLEMENTE MEORO, M.E.: “La protección del consumidor en los contratos electrónicos”, en *Contratación y Comercio Electrónico* (Director F.J. Orduña Moreno), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 369 ss.

<sup>1055</sup> *Videri* BERCOVITZ A. y R.: *Estudios Jurídicos sobre protección de los consumidores*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 106 ss.; MORILLAS JARILLO, M.J.: “La protección de los consumidores en el Tratado de la Unión Europea”, *AC*, núm. 30, 1994, pp. 590 ss.; PANIZA FULLANA, A.: *Contratación a distancia y defensa de los consumidores. Su regulación tras la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico*, Ed. Comares, Granada, 2003.

<sup>1056</sup> Cfr. ARRANZ ALONSO, L.: “Los contratos del comercio electrónico”, en *Derecho de Internet*, (Coords.: R. Mateu de Ros y M. López-Monís), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 202.

<sup>1057</sup> Señala GUIADO MORENO, A.: que la LSSICE hace referencia a la figura del “destinatario del servicio”, que no siempre es la contraparte del prestador de servicios en el comercio B2B o B2C, sino que también puede ser el simple navegante o visitante de la Red que recibe un servicio. Pero, además, la LSSICE se refiere al “usuario” no como equivalente a la expresión consumidor/usuario, sino como simple internauta, navegante o visitante de la Red que hace uso de los servicios ofrecidos pero sin involucrarse en el comercio electrónico (cfr. *Formación y perfección del contrato en Internet*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 72).

- Consumidor: es toda persona física o jurídica en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.<sup>1058</sup> Esta referencia se deberá entender hecha, ahora, al artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias,<sup>1059</sup> que deroga la anterior LGDCU.

Por consiguiente extraemos las siguientes conclusiones:

1ª.- Tanto el destinatario de los servicios como el consumidor son objeto de protección de la LSSICE.<sup>1060</sup>

2ª.- El destinatario de los servicios puede ser persona física o jurídica, con independencia de que actúa dentro del ámbito de su actividad empresarial o profesional.<sup>1061</sup>

---

<sup>1058</sup> Establece el artículo 1 de la LGDCU “2. A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden. 3. No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.”

<sup>1059</sup> Establece el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias: “A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial.”

<sup>1060</sup> MATEU DE ROS, R.: “Principios de la contratación electrónica en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico”, en *Derecho de Internet*, cit., p. 116.

3ª.- El consumidor puede ser persona física o jurídica, apartándose del criterio de la Directiva 2000/13/CE que considera consumidor sólo a la persona física.

4ª.- El consumidor (persona física o jurídica) debe actuar fuera del ejercicio de su actividad empresarial o profesional.

5ª.- El ámbito de protección del destinatario-consumidor es más extenso que el ámbito de protección del destinatario- no consumidor.

## **5. EL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR INTRACOMUNITARIO**

### **5.1. IDEAS GENERALES**

En los capítulos y epígrafes anteriores hemos analizado las ventajas e inconvenientes del comercio electrónico, por un lado, y de las operaciones transfronterizas, por otro. En el presente epígrafe vamos a analizar cómo se protege, en el derecho comunitario, de forma especial, al consumidor transfronterizo intracomunitario, entendiendo como tal una persona física que realiza un acto de consumo, para un fin ajeno a su actividad profesional, por medios telemáticos, encontrándose el operador económico y el consumidor en distintos Estados miembros de la Unión Europea.

Hacemos, en primer lugar, una emisión a todos los medios de protección general del consumidor que se analizaron en los capítulos

---

<sup>1061</sup> El concepto de destinatario de servicio es más amplio que el de mero consumidor, en cuanto resulta aplicable a cualquier destinatario, sin necesidad de que sea el destinatario final, y por tanto podrá serlo cuando actúe con carácter profesional.

anteriores al hablar del consumidor, o específicamente del consumidor transfronterizo, por lo que no vamos a repetir cada uno de los medios expuestos y analizados. Lo que sí intentaremos aportar es una visión analítica y crítica sobre las especialidades en la protección de este consumidor tan concreto, el consumidor transfronterizo intracomunitario en el comercio electrónico.

Como señala VEGA VEGA,<sup>1062</sup> una protección eficaz del consumidor en el ámbito del comercio electrónico debe trascender las propias fronteras de cada país. Los distintos órganos de la Unión Europea han venido subrayando la necesidad de que, para que el mercado interior aporte sus beneficios a los consumidores, debe facilitarse el fácil acceso de éstos a los bienes y servicios promocionados, ofrecidos y vendidos más allá de las fronteras<sup>1063</sup>. Es patente que la demanda transfronteriza aumenta la presión comercial dentro del mercado interior y favorece un mercado más competitivo y eficiente que, a la postre, se traduce en ventajas de precios para los consumidores. Mas los consumidores sólo disfrutarán de esas ventajas si el marco regulador vigente impulsa a los oferentes y a las empresas a participar en un comercio más abierto. Las diferencias entre legislaciones nacionales sobre prácticas comerciales y tutelas de derecho en lo que se refiere a las relaciones entre las empresas y los consumidores pueden impedir esta evolución, habida cuenta que este factor puede determinar que un consumidor desconozca sus derechos o la forma de ejercitar los mismos fuera de su país<sup>1064</sup>. Se impone, pues, la necesidad de que el consumidor se sienta protegido en sus transacciones transfronterizas, y que esa forma de

---

<sup>1062</sup> VEGA VEGA, J.A.: “Resolución conflictual en el comercio electrónico”, REEE, núm. 22 (2010), págs. 149-171.

<sup>1063</sup> Según lo establecido por la Comisión en el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea (Bruselas, 2 de octubre de 2001), de cuyos análisis nos ocupamos en este epígrafe.

<sup>1064</sup> Sobre la tutela procesal de los consumidores en la Unión Europea, puede verse: ACOSTA ESTÉVEZ, J.B., *Tutela procesal de los consumidores*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995, pp. 144 ss.; GONZÁLEZ MALABIA, S.: *Tutela judicial del comercio electrónico*, Ed. Tirant lo Blanch y U. de Valencia, 2004, pp. 69 ss.; MEDINA MALO DE MOLINA, E.: “Resolución judicial y extrajudicial de conflictos”, en *Derecho de Internet*, (Coords.: R. Mateu de Ros y M. López Monís), Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pp. 542 ss.

protección sea sencilla, y aporte seguridad jurídica que garantice la aplicación eficaz y real de las normas jurídicas y la resolución de los conflictos, especialmente en el ámbito transfronterizo.

Es un hecho constatado que entre las partes intervinientes en el mercado difícilmente puede hablarse de la existencia de una igualdad funcional. Como apunta BERCOVITZ<sup>1065</sup>, la necesidad de que el consumidor sea protegido es consecuencia del reconocimiento de que existe una gran masa –la inmensa mayoría– de personas que al realizar las operaciones normales de la vida diaria, referidas principalmente a la adquisición de bienes y servicios, no están en condiciones de conseguir por sí solas unas calidades y unos precios adecuados.

Por ello, en este ámbito del comercio electrónico transfronterizo, el consumidor es fundamental proteger la confianza del consumidor, dado que confluyen en él los elementos de desconfianza del consumidor, en general, y, en especial, no sólo los elementos de desconfianza de los consumidores de comercio electrónico, sino también los de los consumidores transfronterizos.

Aunque no son pocas las referencias que se hacen en los instrumentos normativos comunitarios a la conveniencia de desarrollar instrumentos de autorregulación y códigos de conducta, lo cierto es que no han tenido el éxito esperado debido, en gran parte, a la heterogeneidad de las legislaciones nacionales y a la incertidumbre sobre la situación de los compromisos adoptados en los códigos y su posible carácter ejecutivo.

En el *Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores*, de 27 de noviembre de 2008,<sup>1066</sup> se señalaba la conveniencia de fomentar las medidas de regulación.<sup>1067</sup> También en la Comunicación de la Comisión al

---

<sup>1065</sup> 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*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 2002, pp. 18

<sup>1066</sup> COM(2008) 794 final.

<sup>1067</sup> “En los casos en los que aún no existan, podrían fomentarse las medidas de autorregulación. Las medidas existentes podrían mejorarse aún más. Esto implica por ejemplo



Consejo y al Parlamento Europeo titulada “*Una estrategia para el mercado de servicios*”<sup>1068</sup>, que se ha podido comprobar que la autorregulación puede ser un complemento útil de la reglamentación, y que puede reducir la necesidad de una legislación muy pormenorizada aportando beneficios a los consumidores; cuando hay restricciones transfronterizas para las prácticas comerciales entre empresas y consumidores, un mayor grado de armonización de las normas que las rigen es esencial para el desarrollo de un mercado interior de consumo que funcione plenamente. Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, la eficacia práctica de estos códigos de conducta y autorregulación ha sido bastante deficitaria.

En el informe elaborado por la Comisión “*Report on cross-border e-commerce in the EU*”, de 5 de marzo de 2009,<sup>1069</sup> se analizan las dificultades que encuentra el consumidor transfronterizo en el comercio electrónico, y que crean un clima de desconfianza relacionada con los pagos, la entrega, las denuncias, la aplicación de las garantías, las peticiones de reembolso (servicio postventa), así como los problemas de protección de la intimidad<sup>1070</sup>. Los principales problemas detectados en este consumo transfronterizo en el comercio electrónico son:

---

*garantizar que todas las empresas disponen de un sistema de tratamiento de reclamaciones fiable, eficiente y sujeto a un seguimiento independiente o a unas normas de auditoría. La Comisión podría animar a todas las empresas, en particular en aquellos sectores en los que se registran más problemas masivos, a desarrollar medidas de autorregulación mediante la redacción de un código y difundirlo entre los consumidores.”*

<sup>1068</sup> COM(2000) 888.

<sup>1069</sup> SEC (2009) 283 final. El informe está disponible en inglés en la siguiente dirección: [http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/com\\_staff\\_wp2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/com_staff_wp2009_en.pdf).

<sup>1070</sup> El informe es el resultado de un estudio empírico de compra online con una lista de un centenar de productos populares – sobre todo, cámaras, CDs, libros y ropa - por todos los veintisiete países miembros de la Unión Europea y, tras unos 11.000 intentos, concluye entre otras cosas que más del 60% de las transacciones no se pueden completar principalmente porque el comerciante no quiso servir la mercancía en el país de residencia del consumidor o porque no ofrecía medios adecuados de pago transfronterizo. En comparación con el comercio electrónico local, la mayoría de las opciones de pago no están disponibles para compradores extranjeros, con excepción de pagos con tarjeta de crédito y PayPal o sistemas similares.

- a.- Negativa del productor a enviar sus productos a otros países.
- b.- Dificultades en los procesos de pago y de recepción de mercancías.
- c.- Dificultades lingüísticas.

d.- Segmentación geográfica. La mayoría de los comerciantes tienen ahora un sitio internet visible para los consumidores de todo el mundo. Y, sin embargo, la mayor parte de los minoristas aún parece considerar que el mercado interior está compartimentado por países. La gama de posibilidades es enorme, pero en la práctica se rechazan ventas o los consumidores son remitidos a su país de origen.

e.- Problemas logísticos relacionados con la interoperabilidad de los sistemas postales y de pago, y cuestiones de acceso tales como la penetración de la banda ancha. Existen barreras normativas que parecen cada vez más injustificadas para los consumidores y las empresas; como por ejemplo la legislación relativa a los consumidores, las normas del IVA, la legislación sobre distribución selectiva, la protección de la propiedad intelectual, la transposición nacional de la legislación de la Unión Europea sobre la eliminación de residuos, etc.

En el informe también se detecta que en la práctica, los conflictos que pueden suscitarse entre las partes, en ocasiones son de escasa cuantía y el consumidor no plantea ninguna reclamación formal, porque puede resultar antieconómico. Otros problemas son planteados, directamente, ante los tribunales de justicia, en procedimientos judiciales que suelen ser caros y lentos. De ahí que en el peculiar contexto de las relaciones privadas derivadas del comercio electrónico transfronterizo, donde la mayor parte de las operaciones en los contratos que estamos analizando (B2C), suele ser de escaso valor<sup>1071</sup>, se impone la necesidad de ofrecer a este especial

---

<sup>1071</sup> En la Encuesta del Eurobarómetro de 2004 sobre acceso de los ciudadanos a la justicia se indica que sólo un 18% acudiría a los tribunales por reclamaciones entre 500 y 100 € mientras que el 11% lo haría por reclamaciones de menos de 200 € o de 100€. Incluso entre estos grupos, el 54 % de estos afirmaba que no lo harían por cantidades inferiores por ser una inversión

consumidor medidas rápidas, eficaces y flexibles para solucionar sus litigios transfronterizos, y por ello, el legislador comunitario se ha encargado de promover y organizar un cauce de tutela extrajudicial, pero al mismo tiempo, establecer un alto grado de seguridad jurídica y normas más beneficiosas para el consumidor, en el supuesto de que decida acudir a la vía judicial para la defensa de sus derechos.

Como expusimos anteriormente, el consumidor transfronterizo intracomunitario, en sus actos de consumo relacionados con el comercio electrónico, ha de tener la posibilidad de intentar solucionar la justicia a través de medios extrajudiciales ágiles, flexibles y económicos, pero ello no puede obstar a su derecho al acceso a la justicia ordinario. Por consiguiente, los sistemas RAL o sistemas ODR, específicos para el comercio electrónico, representan una opción para el consumidor, pero no una salida obligatoria para la resolución del conflicto, puesto que el consumidor puede desear que sean los tribunales de justicia los que resuelvan de forma adjudicativa su litigio.

El derecho de todo ciudadano a los tribunales de su Estado es una garantía reconocida en los Estados occidentales, una conquista de la civilización en relación con los derechos del ciudadano que amparan y protegen los legisladores de todos los países. Así, cuando un consumidor se ve desprotegido, intimidado, afectado o lesionado en su derecho, tiene la puerta abierta a los tribunales para reclamar la tutela querida.<sup>1072</sup>

En relación a los litigios transfronterizos FALLON<sup>1073</sup> considera debe observarse que las fuentes a examinar en este contexto transnacional pueden

---

demasiado costosa en relación al valor de la adquisición<sup>1071</sup>. La desproporción entre el valor de lo adquirido y el coste de una reclamación evidencia lo afirmado sobre las small claims y el hecho de que las ADR o las ODR pueden ser la única vía de resolución efectiva del conflicto.

<sup>1072</sup> Véase BARONA VILAR, S.: *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. pp. 34.

<sup>1073</sup> FALLON, M., "Cross-border consumer Litigation: Individual Tort Issues in Europe", *Journal of Consumer Policy*, núm. 15 (1992), pp. 385-405.

ser normas bien nacionales, bien comunitarias, aunque, a efectos prácticos, ambas son aplicadas por una autoridad nacional, el juez competente.

Por su parte, señala MÉNDEZ PINEDO<sup>1074</sup> que cuando un consumidor intenta ejercitar sus derechos ante los Tribunales, en un procedimiento transfronterizo, se deben considerar, sucesivamente, tres fases: las condiciones que determinan la jurisdicción estatal competente, el Derecho nacional que resultará aplicable, y, por último, el reconocimiento y ejecución forzosa en un Estado miembro o de la decisión judicial obtenida en otro Estado miembro diferente.

Sobre estos particulares ya nos pronunciamos en capítulos anteriores, por lo que ahora, centrándonos en la protección del consumidor transfronterizo intracomunitario en el comercio electrónico, vamos a estudiar la especial tutela extrajudicial del mismo a través del sistema de resolución de conflictos en línea.

## **5.2. SISTEMAS DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO: SISTEMAS ODR**

### **5.2.1. Antecedentes**

La ausencia de fronteras en el entorno de la Unión Europea abre una nueva dimensión en el funcionamiento del mercado interior, ya que posibilita a los consumidores el acceso directo a empresarios que ofrecen sus productos y servicios en cualquier Estado de la Unión Europea, pero, a el desarrollo de este comercio transfronterizo exige un marco jurídico claro que inspire confianza a los consumidores y empresarios, y aporte seguridad jurídica.

---

<sup>1074</sup> MÉNDEZ PINEDO, E., *Protección de consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal comunitario de consumo*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

La Unión Europea está especialmente interesada en generar un ambiente de confianza en el comercio electrónico y en su dimensión transfronteriza, porque considera que esa confianza es el pilar para el desarrollo del comercio electrónico en el mercado interior, y por ello, se plantea la necesidad de ofrecer a este tipo de consumidor las herramientas que le permita prever, evitar y solucionar los conflictos que puedan surgir en las transacciones transfronterizas. Y precisamente, en el ámbito de la resolución de estos conflictos, es donde surge la regulación de los sistemas alternativos de resolución de conflictos o *Alternative Dispute Resolution* (ADR), que irán concretándose, dentro del comercio electrónico, en sistemas de resolución de conflictos en línea, *Online Dispute Resolution* (ODR).

En el *Libro Verde sobre el acceso del consumidor a la justicia*<sup>1075</sup> de 1993, ya se subrayaba la necesidad de implantar nuevos sistemas alternativos de resolución de conflictos (RAL), para la efectiva protección de los derechos de los consumidores, y se hacía mención al fracaso que había supuesto el arbitraje, por los costes que conllevaba.

En el *Libro Verde sobre la resolución alternativa de conflictos en materia civil y mercantil*,<sup>1076</sup> de 19 de abril de 2002, se apunta que los sistemas RAL deben ser sencillos y de bajo coste para garantizar el acceso a ellos tanto a los ciudadanos como a las pequeñas y medianas empresas, y se hacía referencia a la necesidad de determinar la eficacia de las soluciones alcanzadas en los procedimientos RAL, puesto que en algunos procedimientos tenían fuerza ejecutiva, y en otros no.<sup>1077</sup>

---

<sup>1075</sup> COM (1993) 576.

<sup>1076</sup> COM (2002) 196 final.

<sup>1077</sup> Cuando las ADR conducen a un acuerdo celebrado por las partes, procede preguntarse sobre el alcance de tal acuerdo, en particular en el contexto de un conflicto transfronterizo. En efecto, la cuestión de la calificación jurídica del acuerdo resultante de las ADR es determinante para la eficacia de éstas. Pero la diversidad de calificaciones utilizadas en los Estados miembros para los acuerdos resultantes de ADR hace que el panorama sea especialmente complejo. Según los Estados, las ADR pueden desembocar frecuentemente en una simple transacción de carácter contractual pero también en otras fórmulas, como un acta de conciliación o de acuerdo de mediación. El denominador común de todas estas fórmulas es que en realidad constituyen "transacciones", sea cual fuere la apelación que se les da. Los acuerdos entre

En la Comunicación de la Comisión relativa a “*la mejora del acceso de los consumidores a mecanismos alternativos de solución de litigios*” de 4 de abril de 2001,<sup>1078</sup> se subraya la importancia de introducir y desarrollar las nuevas tecnologías en los sistemas RAL o ADR, en materia de consumo y comercio electrónico<sup>1079</sup>.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre *la Estrategia en materia de política de los consumidores (2002-2006)*, de 7 de mayo de 2002<sup>1080</sup> destaca que la confianza de los consumidores es una apuesta básica ya que se considera un elemento esencial del desarrollo del comercio electrónico y, por extensión, del real mercado único.

La creación de la Red CEC De Centros Europeos del Consumidor (*ECC-Net*) en el año 2005 con el fin de proporcionar estructura de comunicación y apoyo a todos los proveedores de servicios ADR de consumo, contribuyó al desarrollo de la creación de los sistemas de ODR.

---

las partes son posibles, siempre que se haya consignado la orden de ejecución forzosa, ya sea porque el juez los aprueba y consigna la orden de ejecución o porque las partes recurran a una escritura pública pasada delante de un funcionario público, como un notario. Por último, en algunos Estados miembros, las transacciones inscritas en los actos de una instancia de ADR autorizada tienen valor de título ejecutivo. Ahora bien, la transacción no reviste la misma fuerza jurídica en todos los Estados miembros.

<sup>1078</sup> COM (2001) 161 final.

<sup>1079</sup> El desarrollo de las tecnologías de la comunicación será fundamental para que los consumidores, al igual que las empresas, dispongan de los instrumentos necesarios para resolver los litigios, sobre todo si las partes se encuentran en jurisdicciones diferentes. La experiencia acumulada con los métodos tradicionales de solución de litigios será esencial para el desarrollo de procedimientos en un entorno electrónico. Se están elaborando ya numerosos mecanismos en los que se combinan los métodos tradicionales con las ventajas de las nuevas tecnologías. Entre otras cosas, ello mejora el acceso a esos mecanismos, agiliza el proceso y ofrece a las partes un mayor control del procedimiento de resolución. Las tecnologías tendrán, pues, una función cada vez más central en la resolución de litigios y podrían contribuir a ofrecer una alternativa verosímil al procedimiento judicial. Será un importante factor para consolidar la confianza de los consumidores y las empresas en el mercado interior.

<sup>1080</sup> LCEur 2002, 1282.

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *relativa al comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE*, de 22 de octubre de 2009,<sup>1081</sup> se apuesta por reforzar el cumplimiento de la legislación vigente, en concreto, el artículo 20 de la Directiva sobre servicios, y superar la fragmentación de la normativa sobre protección de los consumidores, y aumentar la eficacia de la aplicación transfronteriza de dichas normas, como elementos claves para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo.<sup>1082</sup>

Es destacable la mención que se hace en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: *Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007–2013 capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz*,<sup>1083</sup> al hecho de que no hay una protección de los consumidores dentro del marco legislativo actual dado que la evolución del comercio electrónico es más rápida que los aspectos de protección de los consumidores en este ámbito, de tal forma que las normas que se adoptan en este ámbito están avocadas a la obsolescencia inmediata.

La Comisión, en su Comunicación titulada “Acta del mercado único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza”, de 13 de abril de 2011, consideraba como una de las doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza en el mercado único, la legislación sobre resolución alternativa de litigios, incluida la dimensión del comercio electrónico. Y fruto de esta recomendación fue la adopción del Reglamento (UE) 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21

---

<sup>1081</sup> COM(2009) 557 final

<sup>1082</sup> Es indispensable una aplicación más eficaz de las normas existentes por parte los Estados miembros para suprimir los obstáculos, favorecer la transparencia de la información y estimular la confianza de los consumidores en la fiabilidad de las ofertas y las tiendas en línea.

<sup>1083</sup> COM (2007) 99 final. DOUE C 162, de 25 de junio de 2008.

de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, que analizaremos sucintamente a continuación.

### **5.2.2. El Reglamento (UE) 524/2013. Reglamento ODR de consumo**

El legislador comunitario es consciente de que la dimensión digital del mercado interior resulta esencial tanto para los consumidores como para los comerciantes. Cada vez son más los consumidores que compran en línea, y el número de comerciantes que venden en línea incrementa cada año de forma imparable. El comercio electrónico transfronterizo se ha convertido en un pilar básico del mercado interior, del actual, y del futuro, y por ello, es importante garantizar que los consumidores y los comerciantes puedan realizar transacciones en línea, por lo que resulta indispensable desmantelar los obstáculos existentes y potenciar la confianza de los consumidores. La disponibilidad de un sistema de resolución de litigios en línea fiable y eficiente podría contribuir en grado importante al logro de este objetivo.

Es por ello por lo que, para atender a estas necesidades imperiosas que demanda el mercado interior se adopta Reglamento (UE) 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo,<sup>1084</sup> que será plenamente aplicable a partir del 1 de enero de 2016.

#### *A. Ámbito de aplicación.*

El Reglamento ODR se aplicará a la resolución extrajudicial de litigios de consumo, nacionales y transfronterizos intracomunitarios, en materia de comercio electrónico, a través de plataformas en línea.

Hemos de destacar lo siguiente, en cuanto a su ámbito de aplicación:

---

<sup>1084</sup> DOUE L 165, de 18 de junio de 2015.



1°. Podrá aplicarse tanto a reclamaciones presentadas por un consumidor contra un empresario, como las reclamaciones que presente un empresario contra el consumidor.

2°. Igualmente podrá ser de aplicación tanto para la resolución de litigios nacionales como transfronterizos (intracomunitarios), puesto que como se señala en el Considerando 11° *“aunque los principales beneficiarios de la plataforma de resolución de litigios en línea sean concretamente los consumidores y los comerciantes que efectúen operaciones transfronterizas en línea, el presente Reglamento debe aplicarse también a las transacciones nacionales en línea, con el fin de garantizar unas condiciones equitativas efectivas en materia de comercio electrónico.”*

3°.- El Reglamento ODR no será de aplicación en los casos en que tampoco resulte de aplicación la Directiva 2013/11/UE, y que recoge el artículo 2.2..

4°.- El conflicto se resolverá mediante la intervención de una entidad de resolución alternativa incluida en la lista con arreglo al artículo 20, apartado 2, de la 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 modifican el Reglamento (CE) N° 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.<sup>1085</sup>

## B. Características.

Los sistemas RAL que se prevén en el Reglamento ODR han de reunir las siguientes características:

1. Rapidez. El procedimiento extrajudicial en línea debe ser una vía que permita resolver los litigios de forma rápida y simple. El artículo 10 se remite a los plazos fijados en el artículo 8. e) de la Directiva 2013/11/UE”,

---

<sup>1085</sup> DOUE n° 165, de 18.6.2013.

que establece un plazo de noventa días naturales contados desde la fecha en que la entidad de resolución alternativa haya recibido el expediente completo de reclamación.

2. Eficacia. La eficacia estará ligada, fundamentalmente, a la agilidad, rapidez, y los bajos costes del proceso, que permitirán al consumidor reclamar su derecho y obtener una resolución en un tiempo razonable y sin costes, o con unos costes reducidos que hagan viable, económicamente, la reclamación.

3.- Gratuidad y/o bajos costes. La plataforma de resolución de litigios en línea que se crea en el Reglamento, habrá de constituir una ventanilla única para los consumidores y comerciantes que deseen resolver extrajudicialmente los litigios incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento. Será un sitio de internet interactivo al que se podrá acceder de forma electrónica y gratuita en todas las lenguas oficiales de las instituciones de la Unión. A través de dicha plataforma se ofrecerá, gratuitamente, un sistema electrónico de tramitación de asuntos que permita a las partes y a la entidad de resolución alternativa tramitar en línea el procedimiento de resolución de litigios a través de la plataforma de resolución de litigios en línea. En cuanto al sistema de RLL por el que finalmente se resuelva la reclamación podrá ser gratuito o no, pero en todo caso los costes habrán de ser reducidos y proporcionados con el importe de la reclamación.

4.- Sistema alternativo o complementario. Los procedimientos ODR no deben concebirse como sustitutivos de los procedimientos judiciales, sino como una opción, un privilegio que se concede al consumidor para que opte, al reclamar sus derechos, entre la vía judicial y la vía extrajudicial por este sistema especial. En ningún caso puede representar la ODR un impedimento para que el consumidor recurra al sistema judicial.<sup>1086</sup>

---

<sup>1086</sup> Se señala en el Considerando 26º que “*el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial forman parte de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La resolución de litigios en línea no está concebida ni puede concebirse para sustituir a los procedimientos*

### *C. La Plataforma de Resolución de litigios en línea.*

En el artículo 5 del Reglamento ODR se constituye la Plataforma de resolución de litigios en línea (RLL), que se dota de una red en línea de entidades de resolución. La plataforma ha de ser accesible<sup>1087</sup> y utilizable por todas las personas, incluidos los usuarios vulnerables, y tendrá las siguientes funciones:

- a.- Facilitar formularios de reclamaciones en línea.
- b.- Trasladar la reclamación a la parte reclamada.
- c.- Determinar la entidad o entidades competentes y trasladarles la reclamación.
- d.- Ofrecer un sistema electrónico gratuito para la tramitación de los asuntos que permita a partes y entidades tramitar el litigio en línea.
- e.- Proporcionar a las partes y a la entidad la traducción de la información que se intercambien necesaria para la resolución.
- f.- Facilitar un mecanismo que permite a las partes valorar el funcionamiento de la plataforma y de la entidad que ha conocido el litigio.
- g.- Proporcionar información acerca de los procedimientos de resolución alternativa, las entidades de resolución y la forma de presentar reclamaciones en línea.
- h.- Facilitar datos estadísticos del resultado de los litigios sometidos a entidades de resolución alternativa a través de la plataforma.

La plataforma estará integrada por una red de puntos de contacto de resolución de litigios en línea que serán creados por cada Estado miembro, pudiendo ser conferidas estas funciones a sus centros de la Red de

---

*judiciales, ni debe privar a consumidores o comerciantes de su derecho de recurso ante los órganos jurisdiccionales. Por lo tanto, el presente Reglamento no debe impedir a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial.”*

<sup>1087</sup> La Comisión facilitará el acceso a la plataforma de resolución de litigios en línea, de modo apropiado, a través de sus sitios de internet, proporcionando información a los ciudadanos y a las empresas de la Unión y, en particular, a través del portal «Tu Europa» creado de conformidad con la Decisión 2004/387/CE

Centros Europeos del Consumidor, a las asociaciones de consumidores o a cualquier otro organismo.

Sus funciones serán:

a.- Facilitar la comunicación entre las partes y la entidad de resolución alternativa competente.

b.- Prestar ayuda para la presentación de la reclamación y, en su caso, de la documentación pertinente.

c.- Facilitar a las partes y a las entidades de resolución alternativa información de carácter general sobre los derechos que asisten al consumidor, en relación con los contratos de compraventa o de prestación de servicios, en el Estado miembro del punto de contacto de resolución de litigios en línea del que forme parte el correspondiente asesor de resolución de litigios en línea.

d.- Facilitar información sobre el funcionamiento de la plataforma de resolución de litigios en línea.

e.- Facilitar a las partes explicaciones sobre las normas de procedimiento aplicadas por las entidades de resolución alternativa identificadas.

f.- Informar a la parte reclamante sobre otras vías de recurso cuando no sea posible resolver un litigio a través de la plataforma de resolución de litigios en línea.

g.- Presentar cada dos años a la Comisión y a los Estados miembros un informe de actividad basado en la experiencia práctica obtenida en el desempeño de sus funciones.

#### *D. Procedimiento.*

### **1º. Presentación de reclamaciones.**

Se establece en el reglamento el uso obligatorio de un “*formulario electrónico de reclamación*”, que se cumplimentará on line, y donde el reclamante ha de aportar la información que se enumera en el Anexo I del Reglamento, y aportar la documentación que apoye su reclamación. Con los datos aportados se determinará cuál es la entidad de resolución alternativa competente.

### **2º. El formulario electrónico de reclamación.**

El artículo 8 del Reglamento ODR remite a un acto legislativo posterior, para desarrollar el formulario electrónico de reclamación. Este formulario ha sido desarrollado por el **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 consumo.<sup>1088</sup>

El Reglamento 2015/1051 establece en su artículo 2 que el impreso electrónico de reclamación que debe presentarse en la plataforma RLL será accesible para los consumidores y los comerciantes en todas las lenguas oficiales de las instituciones de la Unión.<sup>1089</sup>

### **3º. Tramitación y transmisión de reclamaciones.**

---

<sup>1088</sup> DOUE L 171, de 2 de julio de 2015.

<sup>1089</sup> La parte reclamante podrá guardar un borrador del impreso electrónico de reclamación en la plataforma RLL. El borrador deberá ser accesible y modificable por la parte reclamante antes de la presentación del impreso electrónico de reclamación cumplimentado en su totalidad. Los borradores del impreso electrónico de reclamación que no se hayan cumplimentado en su totalidad ni presentado se borrarán automáticamente de la plataforma RLL seis meses después de su creación.

Una vez recibido, telemáticamente, por la plataforma RLL el formulario electrónico de reclamación debidamente cumplimentado, la plataforma RLL transmitirá un mensaje electrónico normalizado a la dirección electrónica de la parte reclamada indicada por la parte reclamante en el impreso electrónico de reclamación, informándole de que se ha presentado una reclamación contra ella y facilitando acceso a la información contemplada en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 524/2013:

- a) la información de que las partes deben ponerse de acuerdo sobre una entidad de resolución alternativa a la que habrá de transmitirse la reclamación y de que, si las partes no llegan a un acuerdo o no se identifica ninguna entidad de resolución alternativa competente, la reclamación no podrá seguir tramitándose;
- b) la información sobre la entidad o entidades de resolución alternativa que sean competentes para resolver el litigio, si constan mencionadas en el formulario electrónico de reclamación o si la plataforma de resolución de litigios en línea las determina basándose en la información facilitada en el formulario;
- c) en caso de que la parte reclamada sea un comerciante, un requerimiento a declarar en un plazo de diez días naturales:
  - si se compromete o está obligado a recurrir a una entidad de resolución alternativa concreta para resolver los litigios con consumidores
  - salvo en caso de que esté obligado a recurrir a una entidad de resolución alternativa concreta, si está dispuesto a recurrir a cualesquiera de las entidades de resolución alternativa
- d) en caso de que la parte reclamada sea un consumidor y el comerciante esté obligado a recurrir a una entidad de resolución alternativa concreta, un requerimiento a aceptar en el plazo de diez días naturales dicha

entidad o, en caso de que el comerciante no esté obligado a recurrir a una entidad de resolución alternativa concreta, un requerimiento a que seleccione una o más de las entidades de resolución alternativa;

e) el nombre y los datos de contacto del punto de contacto de resolución de litigios en línea en el Estado miembro en que esté establecida o resida habitualmente la parte reclamada.

#### **4°. Determinación de la entidad de resolución alternativa de litigios (entidad RAL)**

En aquellos supuestos en los que no se indique la entidad RAL competente en el impreso electrónico, la plataforma RLL deberá ofrecer a la parte reclamada una lista indicativa de entidades RAL, a fin de facilitar la determinación de la entidad RAL competente.

Esta lista se basará en los siguientes criterios:

- a) las direcciones geográficas de las partes en el litigio indicadas en el impreso electrónico de reclamación con arreglo a lo dispuesto en el anexo del Reglamento (UE) no 524/2013;
- b) el sector a que el litigio se refiere.

Las partes tendrán en todo momento acceso a la lista de todas las entidades RAL registradas en la plataforma RLL con arreglo al artículo 5, apartado 6, del Reglamento (UE) n° 524/2013.<sup>1090</sup>

#### **5°. Recepción de la reclamación por la entidad de resolución alternativa.**

---

<sup>1090</sup> La plataforma RLL ofrecerá una herramienta de búsqueda para ayudar a las partes a determinar la entidad RAL competente para tramitar su litigio entre las entidades RAL registradas en la plataforma RLL.

La plataforma RLL transmitirá la reclamación automáticamente y sin demora a la entidad de resolución alternativa a la que las partes hayan acordado someter el litigio.

Una vez recibida la reclamación por la entidad de resolución alternativa informará sin demora a las partes de su aceptación o negativa a tramitar el litigio de acuerdo con el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2013/11/UE. La entidad de resolución alternativa que haya aceptado tramitar el litigio informará asimismo a las partes sobre sus normas de procedimiento y, en su caso, sobre las costas del procedimiento de resolución de litigios de que se trate.

Si, transcurridos 30 días naturales desde la presentación del formulario de reclamación, las partes no hubieran llegado a un acuerdo sobre una entidad de resolución alternativa, o si la entidad de resolución alternativa se negara a conocer del litigio, se pondrá fin a la tramitación de la reclamación. Se informará a la parte reclamante de la posibilidad de ponerse en contacto con un asesor de resolución de litigios en línea para obtener información de carácter general sobre otras vías de recurso.

## **6º. Resolución.**

La entidad de resolución alternativa que acceda a la tramitación de la reclamación deberá concluir el procedimiento en el plazo de noventa días,<sup>1091</sup> que es el plazo fijado por el artículo 8, letra e), de la Directiva 2013/11/UE.

Para resolver no será necesaria la comparecencia de las partes o de sus representantes, a no ser que las normas de procedimiento contemplen esa posibilidad y las partes lo consientan.

---

<sup>1091</sup> Noventa días naturales contados desde la fecha en que la entidad de resolución alternativa haya recibido el expediente completo de reclamación.



Finalmente, la entidad de resolución alternativa transmitirá sin demora la siguiente información a la plataforma RLL:

- a.- la fecha de recepción del expediente de reclamación
- b.- el objeto del litigio
- c.- la fecha de conclusión del procedimiento de resolución alternativa
- d.- el resultado del procedimiento de resolución alternativa.

## **CONCLUSIONES FINALES**

Resulta obligado en toda obra de investigación científica finalizar con unas recapitulaciones conclusivas que arrojen luz sobre los resultados obtenidos en el proceso intelectual desarrollado para comprobar si éstos se corresponden con los objetivos que se marcaron en el momento inicial al abordar el trabajo.

Por ello, en este apartado de conclusiones, vamos, de un lado, a sintetizar las cuestiones fundamentales de nuestro estudio y, de otro, a explicar los resultados de la investigación, así como la opinión crítica del doctorando sobre algunos de los aspectos estudiados sobre la protección del consumidor transfronterizo intracomunitario.

### **1. CONCEPTO DE CONSUMIDOR EN EL DERECHO COMUNITARIO: AUSENCIA DE CONCEPTO ÚNICO**

Partiendo de la idea de que no existe una definición de “consumidor” en el Derecho originario de la Unión Europea, del análisis de las numerosas normas que, dentro del Derecho Derivado, se ocupan, principal o

tangencialmente, del consumidor, hemos de concluir que no existe un concepto de consumidor único y de aplicación general para todos los actos normativos del derecho comunitario. Ni siquiera la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, de forma unívoca y horizontal, ya que en el mismo artículo 2 se contiene una expresión, antecediendo al concepto, que delimita el ámbito interpretativo del mismo. Así se dice expresamente que se define al consumidor pero “a los efectos de la presente Directiva”.

Esta expresión, o similar, la podemos observar prácticamente en toda la normativa comunitaria sobre protección del consumidor, por lo que no podemos dar un concepto único, universal, horizontal y válido para todos los actos de consumo, dado que dependiendo del concreto acto normativo que pretendamos aplicar deberemos atender a la delimitación de la noción de consumidor que se haga en la norma comunitaria concreta. El legislador europeo no da una noción única del concepto consumidor, sino que realiza una definición sectorial, delimitando la acepción del término consumidor para el concreto ámbito de aplicación de cada una de las normas (Directivas o Reglamentos).

## **2. EL CONSUMIDOR EN EL DERECHO COMUNITARIO: LA PERSONA FÍSICA**

A pesar de que consideramos que no existe un concepto de consumidor en el derecho comunitario que resulte de general observancia en el Derecho derivado, sin embargo, sí existe una nota característica que permite delimitar el concepto de consumidor: sólo puede tener la condición de consumidor la persona física.

Esta idea resulta una constante en el derecho comunitario desde las primeras directivas, y especialmente a partir de la Directiva 87/102/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, que habla específicamente de “persona física”.

Si bien, consideramos que la redacción de algunas Directivas puede resultar ambigua, pues se utilizan, por ejemplo, como sinónimos las expresiones “consumidor final” y “comprador”, en la mayoría de las Directivas y Reglamentos, en la definición del término se refieren de forma expresa al consumidor “persona física”, y excluyen a la persona jurídica, en algunos casos de forma expresa, pero por lo general, de forma tácita.

Se aparta así del concepto de consumidor que se recoge en el seno del Consejo de Europa, en la Resolución 143, adoptada el 17 de mayo de 1973, conteniendo una “Carta de Protección del consumidor”, donde se define al consumidor como *“una persona física o jurídica a la que se venden bienes o se proporcionan servicios para un uso privado.”*

El legislador comunitario opta, claramente, por considerar como destinatario de estas normas especiales de derecho del consumo exclusivamente a las personas físicas *que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresa, oficio o profesión*, considerando que es en ellas en las que concurre la situación de inferioridad, respecto al profesional, al realizar el acto de consumo en lo referido tanto a la capacidad de negociación como al nivel de información, en las que concurre el desequilibrio en el poder de negociación de cada una de las partes del acto de consumo, que justificaría la protección especial del consumidor como categoría jurídica específica.

### **3. LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE CONSUMO Y LAS PERSONAS JURÍDICAS**

La normativa comunitaria es categórica al excluir del concepto de consumidor a la persona jurídica, por consiguiente, no podemos, en ningún momento, considerar como consumidor a cualquier persona jurídica.

Dicho esto, sí consideramos que existen algunas normas comunitarias que de forma específica, para su exclusivo ámbito de aplicación, incluyen en las disposiciones de protección de los consumidores no sólo a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas. Así es el caso del Reglamento (UE) núm. 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor que incluye en su ámbito los alimentos destinados a los consumidores finales, *“incluidos los entregados por las colectividades y los destinados al suministro de las colectividades.”*

Por otro lado, el legislador comunitario, en aplicación del principio de subsidiariedad, y con la intención clara de conseguir ese mínimo común denominador, o legislación de mínimos, de la que hemos hablado en este trabajo, otorga libertad a los Estados destinatarios de la normativa comunitaria para ampliar el ámbito de aplicación, en la transposición de la concreta directiva, a las personas jurídicas, como es el caso de la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, que contempla, en su Considerando 13, la posibilidad de que los Estados miembros extiendan el ámbito de aplicación de lo dispuesto en la citada Directiva a las personas jurídicas o físicas que no sean “consumidores” en el sentido de la Directiva, como organizaciones no gubernamentales, empresas de reciente creación o pequeñas y medianas empresas.

También es destacable que se confiera legitimación activa para ejercitar las acciones de cesación prevista en la 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, concede legitimación activa, para ejercitar las acciones de cesación a las “entidades habilitadas”, que pueden ser organismos públicos independientes u organizaciones, encargadas de la protección de los intereses de los consumidores.

Igualmente destacable es la precisión que se hace en el Reglamento (CE) 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de

2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, ya que, aunque no define el concepto de consumidor, sin embargo sí hace referencia a los intereses colectivos del consumidor, y a las organizaciones de defensa de consumidores, y los representantes de los consumidores, como sujetos que se encuadran en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha norma.

Hechas estas salvedades, el legislador comunitario es claro: las personas jurídicas no tienen la categoría de consumidores. Sin embargo, hemos de realizar una opinión crítica y particular, toda vez que consideramos que el motivo por el que se considera protegible al consumidor persona física (ser la parte más débil, especial vulnerabilidad, inexistencia de equilibrio entre las partes, etc.), también sería de aplicación a determinadas –no todas- personas jurídicas, como pudieran ser, por ejemplo, asociaciones de consumidores, o asociaciones de naturaleza civil (piénsese en asociaciones culturales, de vecinos, etc.), o incluso pequeñas y medianas empresas, que deben aceptar, en ocasiones, celebrar contratos de adhesión con poca, o ninguna, capacidad de negociación frente a grandes empresas (por ejemplo, entidades financieras, aseguradoras, compañías suministradoras, etc.).

#### **4. EL CONCEPTO DE CONSUMIDOR Y LOS CONTRATOS DE DOBLE FINALIDAD**

Delimitando el concepto de consumidor, dentro del derecho comunitario, a las personas físicas, también concurre otra característica que delimita el concepto: que la persona física actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.

Sin embargo, en los contratos de doble finalidad, esto es, en los que la persona física celebre un contrato con un objeto en parte relacionado y en parte no relacionado con la actividad comercial de la persona, si el objeto comercial es tan limitado que no predomina en el contexto general del

contrato, dicha persona deberá también haber de ser considerada como consumidor.

Ese el criterio que sigue la más reciente normativa comunitaria, como la Directiva 2011/83/UE de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, que se refiere a la persona física y destinatario final, la 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, o el más reciente 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, que será aplicable a partir del 1 de enero de 2016.

Es en ese mismo sentido en el que se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (muy recientemente, en la STJUE de 3 de septiembre de 2015), que entiende que el sistema de protección debe extenderse a esta persona, como destinatario final, que realice un acto de consumo con un objeto en parte relacionado y en parte no con la actividad comercial o profesional que realice, siempre y cuando el propósito comercial o profesional sea tan limitado que no predomina en el contexto general del suministro; en estos casos, dicha persona debe ser considerada un consumidor.

## **5. NOCIÓN DE CONSUMIDOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

El derecho español se aparta del comunitario en cuanto al concepto jurídico de consumidor, y se considera como tal a las personas, físicas o jurídicas, o incluso entidades sin personalidad jurídica, siempre que realicen el acto de consumo en un ámbito ajeno a la actividad empresarial o profesional, y sin ánimo de lucro.

En la definición del concepto de consumidor que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2007 se identifica con el consumidor que adquiere

bienes o que contrata servicios, sin la intención de integrar lo adquirido o contratado en ningún acto de mercado de carácter industrial, comercial o profesional.

Con esta definición que se da en el TRLGDCU, se eliminaban las referencias, en la norma, al elemento objetivo y relacional, y se pone énfasis en los elementos subjetivo y teleológico. Se mantiene la inclusión de las personas jurídicas como consumidores, siguiendo una orientación distinta a la tendencia de la normativa comunitaria, pero conforme a la tradición de la normativa española.

No obstante destacamos que, en alguna norma, se excluye expresamente del concepto de consumidor a la persona jurídica, como es el caso de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo, que, siguiendo la orientación comunitaria, y en concreto, como consecuencia de la trasposición de la Directiva núm. 2008/48/CE, de 23 de abril, define al consumidor como la *“persona física que, en las operaciones reguladas por la presente Directiva, actúa con fines que están al margen de su actividad comercial o profesional.”*

## **6. EL DESTINATARIO DE SERVICIOS**

En materia de comercio electrónico debemos concluir que se distinguen dos figuras destinatarias del carácter tuitivo de la normativa sectorial, tanto a nivel comunitario, como a nivel nacional: el destinatario del servicio y el consumidor. El deber de protección que se impone a los prestadores de servicios se extiende hacia ambas figuras, pero, en relación al consumidor, se impone una obligación añadida al prestador de servicios, ya que deberá guiarle durante el proceso de contratación, indicándole los pasos que ha de dar y la forma de corregir posibles errores en la introducción de datos, y confirmar la aceptación realizada una vez recibida.

A. *En la legislación comunitaria*, la Directiva 2000/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, sobre el comercio

electrónico, define al destinatario del servicio como cualquier persona física o jurídica que utilice un servicio de la sociedad de la información por motivos profesionales o de otro tipo y, especialmente, para buscar información o para hacerla accesible; y define al consumidor como cualquier persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.

La protección de la Directiva, por tanto, también se extiende a las personas jurídicas, en cuanto son destinatarios de los servicios de la sociedad de la información, pero no debe confundirse con la figura del consumidor, que es objeto, por parte de la Directiva de una especial protección.

En el comercio electrónico, el consumidor siempre será destinatario de servicios, pero no sucede lo mismo a la inversa, ya que el destinatario de servicios no siempre será consumidor.

Por ello, a nivel comunitario, el destinatario de servicios-consumidor, será toda persona física que utiliza un servicio de la sociedad de la información con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio o profesión.

B. *En la legislación nacional*, la Ley 34/2002, de 11 de julio, LSSICE extiende su ámbito de protección a los intereses de los destinatarios de los servicios de la información, que sería más amplio que el ámbito del mero consumidor, puesto que resultaría aplicable a cualquier destinatario, sin necesidad de que sea el destinatario final.

También se distinguiría entre el usuario-destinatario de un servicio de la sociedad de la información, que podrá ser consumidor o profesional o comerciante, dependiendo de si actúa de forma independiente de su actividad profesional y siendo su contratante un comerciante o profesional, y en el segundo caso, en el ámbito de su actividad profesional. Por ello, un consumidor será siempre un destinatario de un servicio de la sociedad de la información, pero un destinatario de un servicio de la sociedad de la información no siempre será un consumidor.



La principal diferencia entre la legislación comunitaria y la nacional española es que la figura de consumidor-destinatario de un servicio, en la legislación comunitaria, sólo podrá extenderse a la persona física, mientras que en la legislación española, también podrá aplicarse a la persona jurídica.

C. Por todo ello, *en el ámbito del comercio electrónico*, y dentro del ordenamiento jurídico español concluimos:

1ª.- Tanto el destinatario de los servicios como el consumidor son objeto de protección en la Directiva de comercio electrónico y en la LSSICE.

2ª.- Tanto en la normativa comunitaria como en la normativa española, el destinatario de los servicios puede ser persona física o jurídica, con independencia de que actúa dentro del ámbito de su actividad empresarial o profesional.

3ª. Tanto en la normativa comunitaria como en la normativa española el consumidor debe actuar fuera del ejercicio de su actividad empresarial o profesional.

4ª.- El consumidor, en la normativa comunitaria sólo puede ser persona física; sin embargo, en la normativa española, el consumidor puede ser persona física o jurídica. En este último caso, en la normativa española, el consumidor persona jurídica debe actuar fuera del ejercicio de su actividad empresarial o profesional.

5ª.- El concepto comunitario de consumidor en la Directiva de Comercio electrónico, por consiguiente, tiene un alcance más reducido que en la LSSICE.

6ª.- El ámbito de protección del destinatario-consumidor es más extenso que el ámbito de protección del destinatario- no consumidor.

## **7. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA HORIZONTAL Y ARMONIZACIÓN VERTICAL-HORIZONTAL**

Uno de los objetivos prioritarios de las instituciones comunitarias es conseguir un nivel elevado de protección de los consumidores, para lo cual es preciso que exista un nivel homogéneo de protección en todos los Estados miembros, algo que resulta imposible cuando existen grandes divergencias entre los ordenamientos jurídicos de cada Estado. Por eso, las instituciones comunitarias, invocando el principio de subsidiariedad, tienen como objetivo armonizar la legislación de los Estados miembros para evitar las distorsiones en el mercado interior que producen aquellas diferencias.

Hasta hace pocos años el método seguido para la armonización positiva, principalmente había sido el de la armonización vertical, o por enfoque específico, que pretendía la armonización mediante directivas sectoriales específicas dictadas para cada ámbito concreto.

Sin embargo, asistimos a un cambio de estrategia y una tendencia hacia un sistema mixto vertical-horizontal, que pretende acabar con las divergencias en el grado de protección que se consigue en cada Estado miembro (que pueden implementar, o no, los “mínimos” fijados en la directiva) y las diferencias interpretativas.

Así, por ejemplo, la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores, que, sin llegar a ser una verdadera “directiva marco comunitaria”, ni conseguir una armonización positiva plena (porque permite la coexistencia de normas nacionales y comunitarias y contiene un elevado número de excepciones) sí que constituye un paso adelante en la unificación y homogeneización en el ámbito europeo del derecho a desistir sobre todo en contratos a distancia y a aquellos celebrados fuera de establecimiento.

En cuanto a la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 mayo 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, llevó a cabo una armonización completa de la regulación sobre las prácticas comerciales desleales.

Por último debemos citar también, en este mismo sentido de armonización, la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, (Directiva ADR), que crea un marco de homogeneización en los sistemas alternativos de resolución de conflictos que existen en los distintos Estados Miembros de la Unión Europea.

## **8. UNIFICACIÓN VERSUS ARMONIZACIÓN**

En la línea que hemos apuntado anteriormente, sobre la necesaria armonización positiva, el legislador comunitario muestra una clara tendencia, en los últimos años, a optar por un sistema que va más allá de la mera armonización en las normativas nacionales de consumo, y persigue la unificación.

A pesar de que la mayor parte de la normativa comunitaria 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 numerosos Reglamentos para legislar sobre materia de consumo que, anteriormente se regulaban a través de Directivas. El Reglamento viene a crear, directamente, derechos y obligaciones que son exigibles ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

Así, destacamos como paradigma de este cambio los siguientes Reglamentos: Reglamento (UE) nº 254/2014 sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020; el Reglamento (UE) nº 524/2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (aplicable a partir del 9 de enero de 2016); o el Reglamento (UE) nº 606/2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

Consideramos que esta medida –justificada en el principio de subsidiariedad- resulta muy positiva para los consumidores, ya que sí resulta un instrumento eficaz para acabar con las divergencias en las legislaciones nacionales y las diferencias interpretativas que existían entre los Estados miembro, al transponer las directivas, y acabaría con los problemas de

dilación en la transposición de directivas que da lugar a tantos procedimientos de infracción ante el TJUE.

Además, se prescinde de un órgano de interpretación: el legislador nacional. Esto supone que los jueces nacionales de los Estados miembros son los encargados, directamente, de aplicar e interpretar el Derecho comunitario, sin necesidad de que éste haya pasado el tamiz de la interpretación de los respectivos veintiocho legisladores nacionales, antes de ser aplicado a los consumidores.

## **9. ARMONIZACIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO CONTRACTUAL**

Por último, en relación a la homogeneización de las normas nacionales, hemos de hacer referencia a la armonización positiva que se persigue a través de la unificación del derecho contractual europeo, del que es un perfecto exponente el Proyecto de Marco Común de Referencia, que contiene los principios de Derecho Contractual Europeo, con el objetivo de dotar al mercado interior de un Derecho contractual uniforme, que permitiría coadyuvar al cumplimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea y a la recuperación de la crisis económica.

La Propuesta de Reglamento relativo a una normativa común de compraventa europea del año 2011, pretende crear una norma de aplicación directa en todo el territorio de la Unión Europea para las compras transfronterizas. Sin embargo, este Reglamento no regularía todos los aspectos del Derecho contractual, dado que muchos de ellos seguirían siendo regulados por las respectivas normas que coexistirían con la norma comunitaria.

Por ello, se trataría de un sistema de armonización opcional, donde, además, la aplicación de la norma comunitaria sería voluntaria, ya que sólo sería de aplicación si existe acuerdo entre los contratantes.

Sin embargo, consideramos que si se pretende realmente avanzar en la protección de los consumidores habría que dar un paso más, y elegir la opción propuesta en el Libro Verde sobre Derecho Contractual Europeo sobre la creación de un Reglamento de Derecho Contractual Europeo, puesto que creemos que sería la forma de acabar con la fragmentación jurídica en materia de Derecho contractual y alcanzar una aplicación e interpretación uniformes en la materia.

## **10. LA TUTELA JUDICIAL DEL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO**

En materia de protección judicial del consumidor transfronterizo intracomunitario debemos destacar los avances conseguidos con la nueva normativa sobre las acciones de cesación, la Red Judicial Europea y los procesos europeos de escasa cuantía, que, sin duda, contribuirán a solucionar numerosos obstáculos para la defensa judicial de los intereses del consumidor.

No obstante, centrándonos en el ámbito objeto del estudio, el comercio electrónico, opinamos que, sin dejar nunca de lado la vía judicial, la verdadera solución a los problemas de este tipo de consumidor, sólo pueden venir resueltos a través de la tutela extrajudicial.

Un obstáculo importante para la reclamación judicial viene constituido por los gastos judiciales y las costas.

Aunque hemos expuesto la normativa sobre justicia gratuita, lo cierto es que gran parte de los consumidores transfronterizos no cumplen los criterios necesarios para que se les otorgue el derecho a la justicia gratuita, por lo que se enfrentan al procedimiento judicial con sus propios medios económicos.

Ante una eventual sentencia estimatoria con imposición de costas a la parte demanda el consumidor vería plenamente satisfechos sus intereses; pero si el resultado es otro, lógicamente se vería perjudicado de forma importante. El consumidor deberá plantearse, antes de ejercer la acción judicial, la eventual posibilidad de ver desestimada su pretensión, e incluso ser condenado en costas, si su reclamación es jurídicamente inviable, Pero también debe plantearse la posibilidad de obtener una estimación parcial, en la que no haya condena en costas, y cada parte deba abonar las suyas. El consumidor debería, en este caso, hacer frente a los gastos de su representación y defensa, así como, en su caso, los gastos devengados por la prueba pericial –en su caso-, o incluso de traducción de documentos.

Ante esta posibilidad, y teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de los procedimientos que se pueden plantear en esta materia son de escasa cuantía, estos gastos podrían determinar que una reclamación jurídicamente viable, resultase ser antieconómica, y por lo tanto, frustrase las expectativas del consumidor.

Por ende, consideramos que en la mayor parte de este tipo de litigios será la vía extrajudicial la que pueda ofrecer una solución más satisfactoria al consumidor.

## **11.LA TUTELA EXTRAJUDICIAL DEL CONSUMIDOR TRANSFRONTERIZO INTRACOMUNITARIO: ADR/ODR**

La 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 el Reglamento 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de Consumo (ODR), han armonizado y homogeneizado las normativas nacionales al respecto, aunque desde una perspectiva distinta.

Por un lado, la Directiva ADR pretende crear un marco de homogeneización en los sistemas alternativos de resolución de conflictos que existen en los distintos Estados Miembros de la Unión Europea, a través de la transposición de su contenido a las legislaciones nacionales, garantizando la aplicación horizontal de la Directiva ADR a todo tipo de procedimientos de resolución alternativa y la creación en cada Estado miembro de una entidad independiente, imparcial, transparente, efectiva y justa, a fin de que proponga o imponga soluciones a los posibles conflictos entre consumidores y empresas.

Por su parte, el Reglamento ODR se aplicará a la resolución extrajudicial de litigios de consumo, nacionales y transfronterizos intracomunitarios, en materia de comercio electrónico, a través de plataformas en línea, a cuyos efectos crea una Plataforma RLL que será asistida por entidades nacionales RLL, que serán las encargadas de la resolución del conflicto.

Sin perjuicio de reconocer el avance que han supuesto ambas normas en la protección de los derechos de los consumidores, debemos realizar las siguientes críticas:

1. Incumplimiento de los plazos de transposición de la Directiva ADR. Los problemas que vienen siendo denunciados, en relación a las Directivas, parece que no se solucionan con esta nueva Directiva ADR, ya que, a pesar de que el plazo de transposición vencía el 9 de julio de 2015, los Estados miembros han incumplido, en general, este plazo, y existen diferencias sustanciales de interpretación en los proyectos de transposición que existen en los diferentes Estados.

En concreto, en España, llegada la fecha de transposición no se ha cumplido con esta obligación. El 17 de abril de 2015 fue aprobado en Consejo de Ministros, el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo, pero aún está pendiente de su tramitación parlamentaria.

2. En cuanto a las ODR, si bien hemos de aplaudir la instauración de una Plataforma de resolución alternativa de conflictos en línea, sin embargo, consideramos que se debería haber dado un paso más y establecer un procedimiento común para resolver estos litigios. Sí se establecen algunas – pocas- normas procedimentales, como es el tiempo máximo de resolución, pero no se establece claramente cuál ha de ser el proceso, de tal forma que habrá que atender a la forma en que se desarrollen en los respectivos Estados miembros dichos procesos, para ver si cumplen con las exigencias de flexibilidad, transparencia, eficacia, rapidez, etc.

3. Debemos criticar también que no se mencione ni se introduzca como herramienta en la ODR la videoconferencia. Se deja al arbitrio de cada entidad nacional de resolución alternativa de litigios que deba resolver el conflicto, determinar si las partes deben o no comparecer, siendo regla general que no lo hagan. Consideramos que toda persona debe tener derecho a ser oída, y exponer su versión de los hechos, así como aportar medios de prueba que no sólo tienen que ser escritos, y que requieren de la oralidad como puede ser la prueba testifical o la pericial.

Es evidente que la comparecencia en un mismo lugar físico retrasaría y encarecería estos procesos, pero no es eso lo que proponemos. En un entorno virtual podría utilizarse, como herramienta propia de los procesos ODR y proporcionada gratuitamente por la Plataforma RLL, un sistema de videoconferencia para poder escuchar a todas las partes, sin necesidad de que se desplacen físicamente. El problema lingüístico podría suponer un coste añadido, que haría antieconómica la viabilidad de la reclamación, pero este problema podría solventarse si fuera la propia Plataforma la que proporcionase un servicio de traducción on line, unido al servicio de videoconferencia, que resultase gratuito para las entidades nacionales, y lógicamente, para las partes. Si tenemos en cuenta las aplicaciones presupuestarias destinadas a programas de protección del consumidor, esto representaría un gasto insignificante, que sin embargo, podría tener un impacto positivo en la resolución de conflictos ODR.



Esta nueva normativa, acompañada de una correcta formación e información de los consumidores, puede suponer el efectivo empoderamiento del consumidor transfronterizo intracomunitario en el ámbito del comercio electrónico. En cualquier caso, como hemos dicho, la puesta en funcionamiento de este sistema comenzará el 1 de enero de 2016, por lo que habrá que esperar a dicha fecha, y su posterior desarrollo, para evaluar su eficiencia en la consecución de los objetivos perseguidos.

## BIBLIOGRAFÍA

ABASCAL ZAMORA, J.M.: "El comercio electrónico. I. Las funciones jurídicas de los documentos". *El Financiero*, Guía Legal, martes 5 de abril de 1994 (México), pp. 1 y ss.

ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo*, Ed. Dykinson, Cáceres, 2003, p. 69.

-Fundamentos constitucionales de la protección jurídica de los consumidores en el ordenamiento español y en la Unión Europea”, en *Revista IUS*, vol. 6, nº 29, Puebla, enero/junio 2012.

ACOSTA ESTÉVEZ, J.B.: *Los consumidores y el arbitraje*, Ed. PPU, Barcelona, 1983.

- *La protección de los consumidores en la Comunidad Europea*, Ed. PPU, Barcelona, 1990.

- *La tutela procesal de los consumidores*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

ADALGISA CARUSO, M.: *Le pratiche commerciali aggressive*. Ed. CEDAM, Messina, 2010.

ADAM MUÑOZ, M.D.: "Los contratos a distancia celebrados por los consumidores en el Derecho internacional privado comunitario", *Estudios sobre Consumo*, núm. 52, 2000, pp. 25 y ss.

ADAME MARTÍNEZ, M.A.: *Derecho de Internet*, Ed. Mergablum, Sevilla, 1998.

- "El Real Decreto-Ley sobre firma electrónica", *Revista de la Contratación Electrónica*, núm. 1, 2000.

AGUILERA RAMOS, A.: "La protección de los consumidores", *Revista de Derecho Mercantil*, 1984, núms. 172-173.

ALAMILLO, I./MALDONADO, S./RAMOS, F./PUENTE, N.: "La contratación telemática, el comercio electrónico empresa a empresa y el comercio electrónico empresa a consumidor", en AAVV, *Internet. Claves legales para la empresa*, Ed. Civitas, 2000.

ALONSO UREBA, A. (Dir.): *Derecho del consumo. Normas generales, comercio interior, Contratación, Asociacionismo*, Madrid, 1997.

ALONSO UREBA, A./ALCOVER GARAU, G.: "La firma electrónica", en AAVV, *Derecho de Internet, Contratación electrónica y firma digital*, 1ª reimpresión, Pamplona, 2001.

ÁLVAREZ VEGA, I.: "La protección de los consumidores en materia de contratos celebrados a distancia", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 55 (1995), pp. 17 a 25.

ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J.M.: " Las obligaciones concertadas por medios informáticos y la documentación electrónica de los actos jurídicos" *La Ley*, núm. 4 (1992), pp. 1012 y ss.

- *La firma y el comercio electrónico en España. Comentarios a la Legislación vigente*. Ed. Aranzadi, Navarra, 2000.

AMORÓS DORDA, F.J. "La Directiva 87/102/CEE. Protección al consumidor y crédito al consumo", *Cuadernos de Derecho y Comercio*, núm. 2, 1987.

AMUTIO CASTAÑO, M./MATEU TORTOSA, J.: "Guía para Consumidores del Comercio Electrónico". *Ediciones Revista general de derecho*, Valencia, 2003.

ARROYO APARICIO, A.: *Los contratos a distancia en la Ley de Ordenación del comercio Minorista*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

-“Los consumidores ante los contratos a distancia. Estudio del ordenamiento español a la luz de la jurisprudencia del TJUE: Asuntos easyCar y Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 6, 2010.

ARROYO MARTÍNEZ, I./MIQUEL RODRÍGUEZ, F.J. (Coords.): *Comentarios a la Ley sobre condiciones Generales de la Contratación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999.

AZOFRA VEGAS, F.: "La contratación electrónica bancaria", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 68 (1997), pp. 1065 ss.

BACCHINI, F.: *Le nuove forme speciali di vendita ed il franchising*, Ed. CEDAM, Padua, 1999.

BADENAS CARPIO, J.M.: *El Sistema Arbitral de Reclamaciones de Consumo*, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia, 1993.

- "El nuevo Sistema Arbitral de Consumo", *Derecho de los negocios*, nº 38, 1993, pp. 19 ss.

BADÍA, F.: *Internet: situación actual y perspectivas*, La Caixa, Barcelona, 2002.

BARCELÓ, J.: *Comercio electrónico entre empresarios la formación y prueba del contrato electrónico*, (EDI), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

BARCELÓ, R./KOELMAN, K.: "La responsabilidad de los intermediarios de Internet en la Directiva de Comercio Electrónico", *Revista de la Contratación Electrónica*, núm. 6, 2000.

BARONA VILAR, S.: "Reflexiones en torno a la tutela procesal de los consumidores y usuarios. La política de protección de los mismos en la

Unión Europea: líneas de presente y de futuro", en *Tutela de los consumidores y usuarios en la nueva Ley de enjuiciamiento civil* (S. Barona, Coord.) Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 21 y ss.

- *Competencia desleal*, Ed. Tirant lo Blanch, 2ª ed., Valencia, 1999.

- *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

BARRAL VIÑAS, I: *La regulación del comercio electrónico*, Dykinson, Madrid, 2003.

BARRIUSO RUIZ, C.: *La contratación electrónica*, Ed. Dykinson, 2ª ed., Madrid, 2002.

BARRÓN RUIZ, C.: *La contratación electrónica*, Ed. Dykinson, Madrid, 1998.

BAUZA MARTORELL, F.J.: "Ventanilla espacial virtual", *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 27, 2000.

BAUZA REILLY, M.: "Responsabilidad civil en materia informática", *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 12, 1994.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: "La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil"; "Modalidades especiales de venta y protección de los consumidores"; "La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores"; "Ámbito de protección y derecho de los consumidores en el LGDCU", en *Estudios jurídicos sobre la protección de los consumidores*, Madrid, 1987.

- "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 ss.

- "La protección de los consumidores en la Unión Europea", en *Reglamentos y Directivas de la Unión Europea referentes a la Protección de los Consumidores*, A. BERCOVITZ (Dir.). Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 2002, pp. 17 a 36.

- *Reglamentos y Directivas de la Unión Europea referentes a la protección de los consumidores*. Ed. Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid, 2002.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A./BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R.: *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

BERCOVITZ R./SALAS, J. (Coords.): *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios*, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

BERCOVITZ, R./LEGUINA, J. (Coords.): *Comentarios a las Leyes de ordenación del comercio minorista*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.

BERNAL JURADO, J.: "Las tarjetas bancarias como mecanismos de pago en el comercio electrónico", en *Distribución y Consumo*, núm. 67, 2001

BONET NAVARRO, A.: "Protección eficaz y acceso a la justicia de los consumidores", *EC*, nº 16, 1989.

BOTANA GARCÍA, G.A.: *Los contratos realizados fuera de los establecimientos mercantiles y la protección de los consumidores*, Ed. J.M. Bosch, Barcelona, 2000.

- "La protección de los consumidores y el comercio electrónico", en *Régimen jurídico de Internet*, coordinada por Cremades, Fernández-Ordóñez e Illescas, *La Ley*, Madrid, 2002, pp. 699 y ss.

- "La protección de los consumidores y el comercio electrónico", en *Régimen jurídico de Internet* (Coords.: J. Cremades, M.A. Fernández-Ordóñez y R. Illescas, *La Ley*, Madrid, 2002, pp. 697-761.

- "Los contratos a distancia y la protección de los consumidores", *EC*, núm. 46 (1998), pp. 61 a 86.

- *Comercio electrónico y Protección de los Consumidores*. Ed. La Ley, Madrid, 2001.

- *La protección de los consumidores en los contratos electrónico*. Actualidad Civil, Nº 3, Sección A Fondo, Marzo 2015, Editorial LA LEY

- *Comercio electrónico y Protección de los consumidores*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

BOTANA GARCÍA, G.A./RUIZ MUÑOZ, M.: *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Ed. Civitas, Madrid, 1999.

BOURGOIGNIE, T.: *Elementos para una Teoría del Derecho de Consumo*, Ed. Consumo y Turismo, Vitoria, Gobierno Vasco, Departamento de Comercio, 1994.

- *Group Actions and Consumer Protection. L'action collective et la défense des consommateurs*, Ed. Kluwer, Brouxelles, 1992.

- "L'access des consommateurs au droit et á la justice: les défis du marché unique", *Revue européenne de droit de la consommation*, núm. 3 (1992), pp. 119 ss.

- "Droit et politique communautaires de la consommation: de Rome à Amsterdam", *REDC*, núm. 3 (1997), pp. 194 a 210.

BRAÑA PINO, C.: *Europa y los consumidores*, Ed. Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1989.

BRIZ, J./LASO, I.: *Internet y comercio electrónico*, Madrid, 2000.

BROSETA PONT, M.: "Aspectos generales para una introducción sobre el Derecho de los consumidores", en *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor A. Polo*, Madrid, 1981. pp. 73 y siguientes.

BUENO DE MATA, F. (Coord): *Estudios sobre Derecho y Nuevas Tecnologías*. Ed. Andavira, Santiago de Compostela, 2012.

BUJOSA VADELL, L.M.: *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

- *Derecho de los consumidores y usuarios (doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios)* (Coord. A. de León Arce), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

BULTMANN, F.: "Las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico alemán", Actas del Congreso Internacional sobre *Acceso a la Justicia en Reclamaciones Transfronterizas*, UCE, Toledo, 10-12 de junio de 1993.

BUREAU, H.: *Le droit de la consommation transfrontière*, Ed. Litec, París, 1999.

CAFFARENA LAPORTA, J.: "Artículo 2", en AAVV, *La compraventa internacional de mercaderías (Comentario a la Convención de Viena)*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

CALAVIA MOLINERO, J.M.: "Aproximación a los aspectos jurídicos de la contratación electrónica", *CM*, Madrid, 2000.

CALVO CARAVACA, A.L./CARRASCOSA, J.: *Conflictos de leyes y conflictos de jurisdicciones en Internet*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

CALVO CARAVACA, A./ FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, L.: *El arbitraje comercial internacional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

CÁMARA GARCÍA, J.: "Sistema arbitral de Consumo como Mecanismo de Acción Extrajudicial", ponencia presentada en al Congreso Internacional sobre *Acceso a la justicia en Reclamaciones Transfronterizas*, Toledo, Unión de Consumidores de España (UCE), 10-12 de junio de 1993.

CÁMARA LAPUENTE, S.: "El Concepto legal de consumidor en el derecho privado europeo y en el derecho español: aspectos controvertidos o no resueltos". En Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2011), Vol. 3, Nº 1, pp. 84-117



CAMBI, M.G./ERDOZAIN, J.C.: “Responsabilidad de los prestadores de servicios de la información electrónica”, en *Derecho del Comercio Electrónico* (Coord.: R. Illescas e I. Ramos), Ed. La Ley, Madrid, 2001.

CANO GAMIZ, P.: Las prácticas comerciales engañosas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en *Noticias Jurídicas*, de 20 de mayo de 2015 [fecha de consulta: 1 de julio de 2015], disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10125-las-practicas-comerciales-enganosas-a-la-luz-de-la-jurisprudencia-del-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea/>.

CARBAJO CASCÓN, F.: « Interpretación del Reglamento nº 44/2001 sobre competencia judicial en materia civil y mercantil en relación con contratos de licencia de explotación de derechos de propiedad intelectual. (Comentario a la STJCE, Sala Cuarta, de 23 de abril de 2009, As. C-533/07), en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 314, 2011, págs. 35-39

CARBONEL PINTANEL, J.C.: *La protección del consumidor titular de las tarjetas de pago en la Comunidad Europea*, Madrid, 1994.

CARRASCO PARERA, A.: "Acciones colectivas: concepto. Su situación en el Derecho Comunitario. Las transfronterizas como vía de acceso de los consumidores a la justicia", ponencia presentada en el *Congreso Internacional sobre Acceso a la justicia en Reclamaciones Transfronterizas*, Toledo, Unión de Consumidores de España (UCE), 10-12 de junio de 1993.

CARRASCOSA LÓPEZ, V./POZO ARRANS, M.A./RODRÍGUEZ DE CASTRO, E.P.: *La contratación informática: el nuevo horizonte contractual. Los contratos electrónicos e informáticos*, Ed. Comares, 3ª ed., Granada, 2000.

CARPI BADÍA, J.M./GARCÍA VALDECASAS FERNÁNDEZ, R.: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: algunas consideraciones

respecto a su papel en el marco de la construcción europea”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 3, 2004.

CASCAJO CASTRO, J.L. : «Consideraciones sobre la protección constitucional de los consumidores», en *Estudios sobre el Derecho del consumo*, Iberduro, 2ª ed., Bilbao, 1994, pp. 38 ss.

CASSANO, G. : *Commercio Elettronico e Tutela del Consumatore*, Ed. Giuffrè Editore, Milano, 2003.

CENDOYA Y MÉNDEZ DE VIGO, J.M.: "La protección de los consumidores", *Derecho de Internet, contratación electrónica y firma digital*, (Coords.: R. Mateu de Ros y J.M. Cendoya Méndez de Vigo), Aranzadi, Pamplona, 2000.

CLEMENTE MEORO, M.E.: "Algunas consideraciones sobre la contratación electrónica", *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 4 (2000), p. 59-86.

CLEMENTE MEORO, M.E. Y OTROS: *Contratación y comercio electrónico*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2003.

CORCÉS PANDO, A.: "El sistema arbitral de consumo", en *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, Instituto Nacional de consumo, 1990.

CORCHERO, M.: *La protección de los consumidores*, Thomson, Aranzadi, Pamplona, 2007.

CORRIENTE CÓRDOBA, J.A.: “*La protección de los consumidores en la Europa Comunitaria: de los Tratados Fundacionales al de la Unión Europea (Maastricht)*”, en VV. AA., *Estudios sobre el Derecho de Consumo*, Madrid, 1994.

CREMADES Y GONZÁLEZ MONTES, J.: *La nueva ley de Internet*, Dijusa, Madrid, 2003.

CREMADES, J: FERNÁNDEZ ÓRDOÑEZ, M.A. E ILLESCAS, R. *Régimen Jurídico de Internet*. Ed. La Ley, Madrid, 2002.

DAHL, B.: "Consumer Protection Within the European Union", *Journal of consumer Policy*, núm. 16 (1993), pp. 345-353.

DAVARA RODRÍGUEZ, M.: *Manual de Derecho Informático*, Ed. Aranzadi, 5ª ed., Cizur Menor, 2003.

- "El comercio electrónico y los medios de pago", *Icade*, núm. 43, enero-abril, 1998.

DE LEÓN ARCE, A.: *Contratos de consumo intracomunitario*, Dijusa, Madrid, 1995.

DE MIGUEL ASENSIO, P.A.: *Derecho privado de Internet*, Ed. Civitas, Madrid, 2000.

DE NOVA, G./DELFINI, F.: "La direttiva sul commercio elettronico: prime considerazione", *Riv. dir.priv.*, núm. 4, ottobre-dicembre, 2000.

DE ROSELLÓ MORENO, R.: *El comercio electrónico y la protección de los consumidores*, Dijusa, Madrid, 2001.

DELFINI, F.: "- *Il commercio elettronico*, Ed. Egea, Milano, 2000.  
- *Contratto telematico e commercio elettronico*, Giuffrè editore, Milano, 2002.

DÍAZ FRAILE, J.M.: "El documento electrónico y la firma digital. Su regulación en la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 177 (1999), pp. 9 y ss.

- "El Comercio electrónico: Directiva y Proyecto de Ley español de 2000 (Crónica de su contenido, origen, propósitos y proceso de elaboración)", *Actualidad Civil*, núm. 2 (2001), pp. 31-58.

DÍAZ MORENO, A.: "Concepto y eficacia de la firma electrónica en la Directiva 1999/93/CE, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica", *RCE*, núm. 2, febrero de 2000.

DÍEZ PICAZO, L.: "La formación del contrato", *ADC XLVII*, Fasc. 1, enero-marzo 1995, pp. 16 y ss.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A.: "Contratación electrónica y protección de consumidores: régimen jurídico ", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2000, pp. 2327 y ss.

DOMÍNGUEZ PÉREZ, E.M.: "Consideraciones en torno a la publicidad comparativa engañosa (por omisión). Comentario a la sentencia del TJCE de 8 de abril de 2003, asunto "Pipping Augenoptik Gmb & Co. KG contra Hartlaver HandelsgesellschaftmbH y los herederos de F. J. Hastlaver" (asunto C-44/01)", en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, núm. 231, 2004, pp. 45-56.

- "Comentarios sobre algunos aspectos del Derecho Audiovisual, a propósito de la STJCE de 5 de marzo de 2009", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 313, 2011, pp. 129-136.

- "Recientes planteamientos de tutela del consumidor mediante el ejercicio del derecho de desistimiento: la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011 y su transposición al Derecho Español", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, 2014, pp. 261 a 274.

ECHEVARRI SAEZ, A.: *Comercio electrónico*, Dijusa, Madrid, 2001.

EMPERANZA, A.: "La Directiva comunitaria sobre cláusulas abusivas de los contratos celebrados con los consumidores" *Revista de derecho Mercantil*, 1994, pp. 461 y ss.

ESCOBAR ESPINAR, M.: *El comercio electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Madrid, 2000.

ESPLUGES MOTA, C.A./PALAO MORENO, G.: "Las Comunidades Europeas y la protección de los consumidores", *Revista General de Derecho*, núm. 4 (1993), pp. 6763-6764.

FALLON, M.: "Cross-border consumer Litigation: Individual Tort Issues in Europe", *Journal of Consumer Policy*, núm. 15 (1992), pp. 385-405.

FERNÁNDEZ-ALBOR BALTAR, A.: "El derecho de revocación del consumidor en los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles: algunos problemas derivados de la Ley 26/1991", *RDM*, 1993-I, pp. 589 y ss.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L.: *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos fundamentales*, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: *Contratación electrónica: la presentación del consentimiento en Internet*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2001.

- "Régimen jurídico de la contratación en Internet", *Comercio electrónico en Internet* (Dir.: J.A. Gómez Segade), Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pp. 269 y ss.

FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, L.: "Política y derecho de consumo: reflexiones teóricas y análisis normativo", *EC*, núm. 34 (1995), pp. 24 y ss.

FERNÁNDEZ MASÍA, E.: “Contratos de consumo y competencia judicial internacional en el Reglamento Comunitario 44/2001”, en *Estudios sobre consumo*, Nº 63, 2002, págs. 9-24

FERNÁNDEZ PÉREZ: *Contratación electrónica de servicios financieros*, Marcial Pons, Madrid, 2003

FLORES DOÑA, M.S.: *Impacto del comercio electrónico en el derecho de la contratación. Cuadernos Mercantiles*, núm. 20, Ed. Edersa, Madrid, 2002

FREIXES SANJUÁN, T.: “Derechos Fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 4, 2005

FUENTE NORIEGA, M.: *Derechos de los consumidores y usuarios*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GALÁN CORONA, E.: "La empresa como destinataria de las normas de defensa de la competencia", en *Actas de Derecho Industrial (ADI)*, 1975, pp. 291 y ss.

- "La protección del consumidor como usuario de servicios bancarios", en AAVV: *Reforma del Derecho Privado y Protección del Consumidor*, pp. 87 y ss.

- *Acuerdos restrictivos de la competencia*, Madrid, 1977.

- “Notas sobre el Reglamento (CE) Nº 1/2003 del Consejo, de 16 de Diciembre de 2002, para la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de Roma”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 7, núm. 15, pp. 499-525.

GALINDO, F.: *Los proveedores de servicios de certificación*, Ed. La Ley, Madrid, 1998.

- *Firma electrónica, Notarios y Registradores*, Ed. La Ley, Madrid, 2001

GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ, J.A.: “*Derecho comunitario y Derecho del consumo*”, en *RDM*, núm. 122, pp. 327 y siguientes.

- “Contratación bancaria y consumo”, *RDBB*, núm. 30, (1998).

GARCÍA MAS, F.J.: *Comercio y firma electrónicos. Análisis jurídico de los servicios de la Sociedad de la Información*, Ed. Lex Nova, 2ª ed., Valladolid, 2004.

GARCÍA RUBIO, M.P.: "Las condiciones generales en la contratación electrónica", *La Ley*, 2001-1, pp. 1693 y ss.

GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ, J.A.: "La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores como principio general del ordenamiento español", *Estudios sobre Consumo*, núm. 48/99, pp. 131 y ss.

- "Contratación bancaria y consumo", *RDBB*, núm. 30 (1988), pp. 259 a 326.

- "Derecho comunitario y derecho del consumo", *RDM*, núm. 1989, pp. 327 a 370, esp. págs. 3067 a 370.

- "La protección del consumidor en el Derecho Comunitario", en *AAVV: Reforma del Derecho Privado y Protección del consumidor*, cit., pp. 25 y ss.

GARCIA-PITA Y LASTRES, J.A.: "Compraventa mercantil y derecho de los consumidores", *CDC*, núm. 14 (sept. 1994), pp. 13 a 104.

GETE-ALONSO CALERA, M.C.: *Las contrataciones en materia informática*, Ed. La Ley, Madrid, 1990.

- *Las tarjetas de crédito*, La Ley, Madrid-Barcelona, 1997.

GÓMEZ CALERO, J.: *Los Derechos de los Consumidores y Usuarios*, Ed. Dykinson, Madrid, 1994.

GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M.: “El control de oficio de las cláusulas abusivas. El juez nacional como garante de la protección del consumidor”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea/Uned*, núm. 26, 2014.

GONZÁLEZ MALABIA, S.: *Tutela judicial del comercio electrónico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L., “El Derecho del consumo: ¿una disciplina jurídica?”, *Estudios sobre consumo*, n. 22, 1991.

GUISADO MORENO, A.: "El comercio electrónico y sus disciplina: ¿Un nuevo Derecho para un nuevo modelo de mercado y de negocios?", *Derecho de los Negocios*, núm. 145 (2002), pp. 28-47.

- *Formación y perfección del contrato en Internet*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2004.

- “El sueño europeo de la unificación jurídica y la incidencia de las normas sobre contratación electrónica”, en *Revista de contratación electrónica*, núm. 87, 2007.

GUZMAN ZAPATER, M.: "Cesión de crédito y noción de consumidor: Segunda decisión del TJCE sobre la competencia internacional en materia de contratos de consumo en el Convenio de Bruselas", Comentario a la sentencia del TJCE de 19 de enero de 1993, *La Ley, Comunidades Europeas*, núm. 82 (1993), pp. 1-7.

ILLESCAS ORTIZ, R.: *Derecho de la contratación electrónica*, Ed. Civitas, Madrid, 2001.

JIMENO BLUNES, M. M.: "La protección judicial de los consumidores en el ámbito comunitario: el Libro Verde de acceso a la justicia", *Revista de Estudios Europeos*, núm. 9 (1995), pp. 13-38.

JUSTE MENCÍA, J.: "Contratación a distancia y protección de los consumidores en el Derecho europeo (algunas consideraciones sobre la



Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997)", *La Ley*, 1997-6, D-339, pp. 1615 y ss.

L'HEUREUX, N.: *Droit de la consommation*, Ed. Yvon Blais, 4ª ed., Cowansville, 1993.

- "Effective Consumer Access to Justice: Class Actions", *Journal of Consumer Policy*, núm. 15 (1992), pp. 445-462.

LEÓN ARCE, A. de: *Derechos de los consumidores y usuarios: Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

LINDE PANIAGUA, E./SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S./MELADO PRADO, P./MIRALLES SANGRO, P./BACIGALUPO, M.: *Derecho de la Unión Europea. Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

LÓPEZ SANTOS, O.: "La defensa de los intereses generales de los consumidores y el art. 18 del Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones", *Estudios sobre Consumo*, núm. 22 (1991), pp. 31-40.

LOREDO COLUNGA, M.: "¿Hacia un Derecho Procesal Europeo? Reflexiones en torno al proyecto de procedimiento europeo de escasa cuantía", en *Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2006.

LOWE, R. y WOODRUFFE, G.: *Consumer Law and practice*, 5ª ed., Sweet and Maxwell, London, 1999.

MADRID PARRA, A.: "Contratación electrónica", en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, T. III, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 2.913 ss.

- "Seguridad en el comercio electrónico", en AAVV: *Contratación y comercio electrónico*, cit., pp. 123 a 193.

MARÍN HITTA, L.: La resolución extrajudicial de conflictos en las sociedades cooperativas de Extremadura. Especial referencia al arbitraje, en *Arbitraje: revista de arbitraje comercial y de inversiones*, Vol. 2, núm. 1, 2009, pp. 167 a 183.

MARÍN LÓPEZ, M.J.: *Código de consumo y comercio electrónico*, Dijusa, Madrid, 1998.

MARTÍN LÓPEZ, A.: "El acceso de los consumidores a la justicia comunitaria", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 189. 2000.

MARTÍNEZ DE AGUIRRE, C.: "Perspectivas y problemas de una política de protección de los consumidores", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 4 (1998), pp. 11 y ss.;

- *Derecho comunitario y protección de los consumidores*, Actualidad Editorial, SA., Madrid, 1990.

MARTÍNEZ NADAL, A.: *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Ed. Civitas, 2ª ed., Madrid 2000.

- *La ley de firma electrónica*, Ed. Civitas, Madrid, 2000.

- "La protección del consumidor en el comercio electrónico", en *Manual de Derecho del Consumo*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, pp. 125-170.

- "Medios de pago en el comercio electrónico", *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 37 (octubre de 2000), pp. 6 a 11.

MATEU DE ROS, R. Y OTROS: *Derecho de Internet*. Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

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

MENÉNDEZ MATO, J.C.: *El contrato vía internet*, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.: *Constitución, sistema económico y Derecho Mercantil*, Madrid, 1982.

MÉNDEZ PINEDO, E.: *La Protección del consumidor en la Unión Europea. Hacia un derecho procesal comunitario*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.

MIRANDA SERRANO, L.M.: "Derecho de desistimiento del consumidor en la contratación electrónica", en AAVV: *Comercio electrónico y protección de los consumidores*, (Coord.: G.A. Botana García), Instituto Nacional del Consumo-Ley, Madrid, 2001, pp. 575 y ss.

MORENO LISO, L.: "El consumidor ante las cláusulas abusivas en los contratos bancarios", en *Revista de derecho bancario y bursátil*, núm. 122, 2011, págs. 47-86.

MORENO NAVARRETE, M.A.: *Contratos electrónicos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1999.

- *DERECHO-e. Derecho del comercio electrónico*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.

MORENO-TORRES HERRERA, M.L.: "Los plazos de ejercicio de los derechos del consumidor ante la falta de conformidad con el contrato en la Directiva 1999/44/CE y su transposición a los ordenamientos: un caso de `desarmonización´", *La Ley*, núm. 5655, 14 noviembre 2002, pp. 1 a 5.

MORILLAS JARILLO, M.J.: "La protección de los consumidores en el Tratado de la Unión Europea", *AC*, núm. 30 (1994), pp. 590 y ss.

- "Letra de cambio electrónica", en *RCE*, núm. 31, 2002.

MUÑIZ CASANOVA, N.: *La seguridad en la contratación a través de redes abiertas: la firma electrónica*, Universidad de Oviedo, 1999.

NIETO CAROL, U. (DIR.): *Condiciones generales de la contratación y cláusulas abusivas*, Valladolid, 2000.

OLIVENCIA RUIZ, M.: "UNCITRAL: Hacia un Derecho mercantil uniforme en el siglo XXI", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 207 (1993), pp. 9 ss.

ONTIVEROS RODRÍGUEZ, F./MORA LORENZO, C.: "La contratación electrónica", *Diario La Ley*, núm. 5730, 3 de marzo de 2003, pp. 1377 y ss. (ref. D-51).

ORDUÑA MORENO, F.J.: *Contratación y comercio electrónico*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- *Contratación y consumo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

OTERO HIDALGO, C.: *El comercio electrónico: fundamentos y situación en España*, ESIN Estudios Institucionales, Madrid, 1998.

PACHECO CAÑETE, M.: *La protección del consumidor una vez perfecto el contrato en las ventas de productos a distancia a través de Internet*, Ed. La Ley, 2000.

PANIZA FULLANA, A.: *Contratación a distancia y defensa de los consumidores. Su regularización tras la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de comercio electrónico*, Ed. Comares, Granada, 2003.

PANIZA FULLANA: *Contratación a distancia y protección de los consumidores*, Dijusa, Madrid, año 2003

PARRA LUCÁN, M.A.: *Daños por productos y protección del consumidor*, Ed. Bosch, Barcelona, 1990.

PASQUALE STANZIONE, S.S.: *Commercio elettronico e categorie civilistiche*, Ed. Giuffrè Editore, Salerno, 2001.

PASTOR SEMPERE, M.C.: *Dinero Electrónico*, Ed ER, Madrid, 2003.

PAZ-ARES, C.: "El comercio electrónico (una breve reflexión de política legislativa)", en *Derecho de Internet. Contratación electrónica y firma digital* (Coords.: R. Mateu de Ros y J.M. Cendoya Méndez de Vigo), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 85-98.

PAZOS CASTRO, R.: "El contrato celebrado en el marco de una actividad comercial dirigida al consumidor. Comentario a la STJUE de 17 de octubre de 2013 (asunto C-218/12, Emrek)", en *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 2165, 2014.

PÉREZ LUÑO, A.E.: *Nuevas tecnologías, sociedad y derecho. El impacto jurídico de las nuevas tecnologías de la información*, Ed. Fundesco, Madrid, 1987.

- *Manual de Informática y Derecho*, Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

PÉREZ PEREIRA, M. y DAVARA, M.A.: *La protección de los intereses de los consumidores ante los nuevos sistemas de comercio electrónico*, Madrid, 2000.

PETIT LAVALL, M.V.: *La protección del consumidor de crédito: las condiciones abusivas de crédito*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

PINOCHET OLAVE, R.: *Contratos electrónicos y defensa del consumidor*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2001.

PORFIRIO CARPIO, L.J.: *La discriminación de consumidores como acto de competencia desleal*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.

PRADA ALONSO, J.: *Protección del consumidor y responsabilidad civil*, Dijusa, Madrid, 1998.

QUINTANA CARLO, I.: "Comentario a la Sentencia de 12 de diciembre de 1983", *CCJC*, núm. 4 (1984), pp. 1211 y ss.

- "La protección del consumidor en España (Aspecto comparativo con la Comunidad Económica Europea)", *AC*, 1987, pp. 800 y ss.

- *El Sistema Arbitral de Consumo. Comentarios al Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo* (Dir.: Quintana Carlos y Bonet Navarro), Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.

RAMOS SUÁREZ, F.: "La seguridad en el comercio electrónico", *Revista de la Contratación Electrónica*, núm. 19 (2001), pp. 122 ss.

RECALDE CASTELLS, A.: "Comercio y contratación electrónica", *Revista de Derecho e Informática*, núms. 30-32 (1999), pp. 39-87.

- "La electronificación del título-valor", *RCE*, núm. 19, septiembre de 2001.

REYES LÓPEZ, M.J.: *Derecho de consumo. La protección del consumidor en los contratos de compraventa de viviendas, de arrendamiento de obra y financiación. Comentarios, legislación y jurisprudencia*, EGD, Valencia, 1993.

- *Derecho del consumo. La protección del consumidor en los contratos de compraventa de viviendas, de arrendamiento de obra y financiación. Comentario, legislación y jurisprudencia*. Editorial General de Derecho, S.L., Valencia, 1998.

- (Coord.): *Derecho del consumo*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Editorial práctica de Derecho, S.L. Valencia, 1996.

RIBAS ALEJANDRO, J.: *Aspectos jurídicos del comercio electrónico den Internet*, Ed. Aranzadi, Navarra, 1999.

RICO CARRILLO, M.: " El pago mediante tarjetas en el comercio electrónico a través de Internet", *Revista de la Contratación Electrónica*, núm. 3 (2000), pp. 3-44.

RIPPE, S. Y OTROS.: *Comercio electrónico*, Ed. IBdef, Buenos Aires, 2003.

RIVERO ALEMÁN, S.: *Disciplina del crédito bancario y protección del consumidor*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995.

- *Crédito, Consumo y Comercio Electrónico. Aspectos Jurídicos Bancarios*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

RODRIGO GONZÁLEZ, Ó.: *Comercio Electrónico 2.0*. Ed. Anaya, Madrid, 2014.

RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A.: "La protección del consumidor en la Constitución española de 1978. Notas para un debate", *Revista General del Derecho*, núms. 678-679, pp. 1789-1834.

RODRÍGUEZ MARÍN, C.: *El desistimiento unilateral (como causa de extinción del contrato)*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1991.

ROGEL VIDE, C.: "Los contratos electrónicos, sus tipos y el momento de su perfección", en *Derecho sobre Internet* (Coords.: J. Martínez-Simancas y J.M. Sala Arque, BSCH, 2000.

- *Nuevas tecnologías y Propiedad intelectual* (Coord.), Ed. Reus, 2ª reimpresión, Madrid, 2002.

ROSELLÓ MORENO, R.: *El comercio electrónico y la protección de los consumidores*, Ed. Cedecs Derecho, Barcelona, 2001.

RUBIO GARCÍA, D.: "La acción comunitaria en favor de los consumidores europeos", *REE*, núm. 13 (1996), pp. 45 y ss.

SÁNCHEZ ALMEIDA, C. y MAESTRE RODRÍGUEZ, J.A.: *La Ley de Internet*, Ed. SERVI DOC, Barcelona, 2002.

SÁNCHEZ LERMA, G.A.: "Contratación electrónica: firma electrónica y fe pública", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 13 (2000), pp. 9 y ss.

SANZ VIOLA, A.M.: "Contratación electrónica", *AC*, núm. 2 (2001), pp. 645 y ss.

SARDINA VENTOSA, F.: *La contratación electrónica del seguro de vida*, Ed. Dykinson, Madrid, 2000.

SERRA MALLOL, A.: "Las firmas en contratos mercantiles entre ausentes", *RGD*, 1989, pp. 4442 y ss.

TAPIA GUTIÉRREZ, P.: "Informe sobre las comunicaciones comerciales no solicitadas efectuadas por correo electrónico (Estudio comparativo de la "Unsolicited Commercial Electronic Mail Act" norteamericana de 14 de febrero de 2001 y del Anteproyecto español de Ley de Comercio Electrónico", *EC*, núm. 57 (2001), pp. 105 a 117.

TATO PLAZA, A.: "Aspectos jurídicos de la Publicidad y de las comunicaciones comerciales en internet", en AAVV: *Comercio electrónico en Internet*, cit., págs. 187 y ss.

TIRADO ROBLES, C.: *La competencia judicial en la Unión Europea. Comentarios al Convenio de Bruselas*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

TOSI, E.: *I problemi giuridici da Internet* (Director). Giuffrè Editore, 3ª ed. Milano 2003.

VACCA, C.: *Il commercio elettronico. Il documento digitale, Internet. La pubblicità on line*, Giuffrè Ed., Milano, 2000.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M.: "Protección de los consumidores y comercio electrónico", en *Comercio electrónico y protección de los con-*



*sumidores* (Coord.: G.A. Botana García), Instituto Nacional del Consumo-La Ley, Madrid, 2001, págs. 637 y ss.

VATTIER FUENSALIDA, C.: "Notas sobre los contratos electrónicos", en *Nuevas tecnologías y propiedad intelectual* (Coord. C. Rogel Vide), Ed. Reus, 2ª reimpresión, Madrid, 2002, pp. 85-96.

- " En torno a los contratos electrónicos ", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, RGLJ, núm. 1 (enero-febrero de 1999), pp. 75 y ss.

- "El régimen legal de la firma electrónica", *Actualidad Civil*, nº. 11, 2000, pp. 411-419.

- "Sobre la formación del contrato en el Anteproyecto de Ley de comercio electrónico", *RCE*, núm. 8 (2000), pp. 3 a 20.

VÁZQUEZ GALLO, E.: *Comercio Electrónico. Materiales para el análisis*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2000.

VÁZQUEZ IRUBIETA: *Comercio electrónico, firma electrónica y servidores*, Dijusa, Madrid, 2002.

VÁZQUEZ IRUBIETA, C.: *Manual de derecho informático*, Dijusa, Madrid, 2002.

VEGA CLEMENTE, V.: Instrumentos electrónicos de pago, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 21, 2009, pp. 127 a 164.

- La protección de los datos en la sociedad de servicios de la información, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 22, 2010, pp. 203 a 244.

- Consideraciones sobre la protección de los consumidores en el comercio electrónico, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 24, 2012, pp. 157 a 174.

- Comercio electrónico y protección de datos, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 25, 2013, pp. 205 a 243.

- *La Lex Electrónica, en Jóvenes, Economía y Derecho* (MANZANO SILVA, E., coord.), Ed. Uex, Cáceres, 2013.
- Reactivación económica y comercio electrónico, en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 26, 2014, pp. 175 a 188.

VEGA COPO, A.B.: " La contratación electrónica del seguro", *RDM*, núm. 244 (abril-junio de 2002), pp. 653 y ss.

VEGA VEGA, J.A.: "Nuevas tecnologías y protección de la propiedad industrial", en *Nuevas Tecnologías y Propiedad Intelectual* (Coord.: C. Rogel Vide), Ed. Reus, 2ª reimpresión, Madrid, 2002, pp. 179-220.

- "Comunicaciones comerciales por vía electrónica", en *Revista General de legislación y Jurisprudencia*, núm. 4 (octubre-diciembre 2003), pp. 627 ss.

- *El contrato de permuta financiera*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2002.

- "Protección de datos de carácter personal en el comercio electrónico", en *REEE*, núm. 16 (2004), pp. 147-192.

- *Contratos electrónicos y protección de los consumidores*. Ed. Reus, Madrid, 2005.

- "El método semiótico como interpretación y análisis del lenguaje jurídico. Especial referencia al Derecho Mercantil, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1 (2007), págs. 77-111.

- "Resolución conflictual en el comercio electrónico", *REEE*, núm. 22 (2010), págs. 149-171.

- *Consideraciones sobre la resolución conflictual en el comercio electrónico*, en *Revista internacional de estudios sobre derecho procesal y arbitraje*, núm. 2, 2010.

- *Comentarios a la Ley de competencia desleal*, (Dir. Bercovitz Rodríguez-Cano, A.B.), Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2011, págs. 847-887.

- "La empresa virtual: la contratación electrónica", en *Jóvenes, Economía y Derecho* (MANZANO SILVA, E., coord.), Ed. Uex, Cáceres, 2013.

- *Derecho Mercantil Electrónico*, Ed. Reus, Madrid, 2015.

VELÁZQUEZ BAUTISTA, R.: *Derecho de Tecnologías de la información y las comunicaciones*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

VERGEZ SÁNCHEZ, M.: "Régimen jurídico de los contratos realizados fuera de establecimiento (Una aproximación al Derecho Europeo)", en *Derecho Mercantil de la Comunidad Económica Europea. Estudios en Homenaje a José Girón Tena*, Consejo General de los Colegios Oficiales de Corredores de comercio-Civitas, Madrid, 1991, pp. 1185 a 1202.

- "La protección del consumidor en determinado tipo de ventas", en *AAVV: Reforma de Derecho Privado y Protección del consumidor*, cit., pp. 77 y ss.

VIGURI PEREA, A.: *La protección del consumidor y usuario en el marco de los contratos de adhesión. Análisis comparado del derecho angloamericano*, Granada, 1995.

VILCHES, A.J.: *Aproximación a la sociedad de la información: firma, comercio y Banca electrónica*, Centro de Estudios Registrales, 2002.

ZABALO ESCUDERO, E.: "Aspectos jurídicos de la protección al consumidor contratante en el Derecho internacional privado", *Revista española de Derecho internacional privado*, 1985, pp. 109-134.

ZUBIRI DE SALINAS, M.: "La contratación electrónica como contratación a distancia", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. IV (2001), pp. 193 a 235.