

POLITICA DE CONSUMIDORES EN LA UE

IEE. Curso de Políticas
Comunitarias 2020/2021
Benjamín Peñas Moyano
(Uva)

Sumario

- I) Introducción al tema
- II) Breve referencia a España, miembro de la UE
- III) Antecedentes de la Política Común de Consumo: fases
- IV) Estado actual de la Política de Consumo en los Tratados y derecho derivado: periodo 2007-2013 y el recientemente concluido 2014-2020. La Nueva Agenda del Consumidor 2020-2025
- V) Conclusiones

I) INTRODUCCIÓN

- +El <<consumo>> es un fenómeno de masas: la sociedad actual es una <<**sociedad de consumo**>>
- +Aspecto **positivo**: la posibilidad de acceder a muchos y muy diferentes bienes y servicios
- +Existen también aspectos **negativos**:

INTRODUCCIÓN (sigue)

- +Los consumidores se ven inmersos en una serie de prácticas **legales**, pero **sustancialmente poco respetuosas** con su posición:
 - suministro habitual de bienes susceptibles de generar riesgos
 - contratación masiva por medio de <<contratos de adhesión>>
 - alejamiento del sujeto responsable del daño, etc.
- +Incluso los consumidores se han visto sometidos a innumerables **abusos** e incumplimientos (en telefonía, suministro energético, servicios financieros, seguros, vivienda, etc.)

INTRODUCCIÓN (sigue)

+Ni los **Derechos civil y mercantil tradicionales**

-con el <<contrato>> concebido como un negocio jurídico de naturaleza patrimonial aceptado en condiciones de igualdad entre las partes, y acomodado a un consumo <<esporádico>> en ferias o tiendas locales,

+ni tampoco una <<**competencia empresarial**>> que siempre ha sido escasa en Europa, **a diferencia de USA, mucho más intensa,**

+han logrado impedir esas prácticas desequilibradas, cuando no abusivas

INTRODUCCIÓN (sigue)

- +Ante esas **circunstancias degradantes** de la posición del consumidor,
 - los **Poderes públicos** han generado un <<Derecho protector de los consumidores>>:
 - consumidor como parte débil del tráfico <<en masa>>, a quien hay que defender frente al poder de la industria y la distribución organizadas
- +Clara manifestación de la actividad social emprendida x el **Estado moderno**, social y democrático de derecho, desde mediados del XX

INTRODUCCIÓN (sigue)

+Luego, el **mercado** se aposenta sobre dos principios

fundamentales:

-el de <<libre competencia>>

-el de la <<protección de los consumidores>>

+El **sistema competitivo** se asienta en la idea de que los consumidores son los que con sus elecciones harán triunfar a los empresarios mejores: **el consumidor es el <<rey del mercado>>, o debería serlo**

+Pero, para ello es necesario solventar la extraordinaria desigualdad <<material>> entre gran empresario y consumidor: **de ahí el surgimiento del <<D^o del consumo>>**

INTRODUCCIÓN (sigue)

+ ¿Qué pasa con la U.E.?

+ Unos 500 de consumidores (27 países):

-colectivo con creciente importancia social y económica: el gasto de los consumidores genera más de la mitad del PIB de la UE. Muchos de ellos, no obstante, **desconocen sus derechos**

+Millones de transacciones de consumo diarias:

+Es un objetivo fundamental de la U.E. el fortalecimiento de la confianza del consumidor para la consolidación del <<mercado interior>>

INTRODUCCIÓN (sigue)

+De ahí que la U.E. haya tratado de conciliar y hacer coherentes las instituciones y normativas ya existentes en los distintos Estados miembros en materia de protección de consumidores:

-tanto porque en muchos casos la normativa estatal interna era claramente insuficiente

-como por la cada vez mayor importancia de las actividades de consumo transfronterizas, muchas veces realizadas vía on line

II) BREVE REFERENCIA A ESPAÑA

- +España pertenece a la U.E., **organización supranacional** que establece el <<mercado único>> como instrumento para:
 - lograr el objetivo de la **solidaridad**
 - el **desarrollo económico equilibrado**
 - un alto nivel de **empleo**
 - la **cohesión** económica y social
 - la **igualdad** hombre y mujer, etc.
- +El <<mercado único>> exige la existencia de instrumentos legales que doten de un **régimen jurídico homogéneo** a los operadores que actúan en el mismo

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

+Por todo ello, la U.E. produce efectos muy importantes en el ámbito del D^o Mercantil español:

+Así, a través de lo dispuesto en el **art. 93 CE**, se han cedido a la U.E. **competencias soberanas**, como, p. ej., la <<protección de los consumidores>>:

-La protección de los consumidores es **un p^o rector** de la política social y econ. de la U.E.

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

+Además, la competencia de **consumo** en la **CE 1978** está atribuida tanto al Estado (en sus aspectos básicos) como a las CCAA (competencias residuales):

- se trata pues de una <<competencia constitucional compartida>>

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

- Por lo ahora mencionado, el <<D^o de consumo español>> es un **conjunto variado de reglas jurídicas** que tienen:
 - distinta procedencia (U.E., Estado y CCAA),
 - diferente rango jerárquico,
 - y diversa naturaleza (mercantil, administrativa, civil, penal, procesal, etc.)
- En definitiva, normas muy diferentes pero con un objetivo común: la <<**defensa del consumidor**>>

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

- Los **critérios** de los que se dispone para organizar la convivencia de normas de consumo de esas 3 procedencias son:
 - el de competencia
 - Y el de jerarquía
- Evidentemente, las normas de la UE tienen <<**primacía**>> respecto de las internas, tanto estatales como autonómicas

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA

(sigue)

+En esa ejecución de la política comunitaria, se han dictado numerosas **Directivas** (norma armonizadora) de protección de los consumidores, implementadas obviamente al Derecho español:

-**mecanismo de legislación en 2 tiempos**

+Y también algunos **Reglamentos** (norma unificadora)

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

- En realidad, aunque los Estados miembros pueden siempre mejorar las disposiciones de protección de consumidores de la UE, y x ello las **Directivas suelen ser <<de mínimos>>**,

-lo cierto es que la <<iniciativa>> en este campo de la defensa del consumidor en gran parte ha residido en la UE

BREVE REFERENCIA A ESPAÑA (sigue)

- Y por ello puede decirse que en España, y de modo generalizado tb en el resto de la UE, prácticamente el completo conjunto de normas protectoras de los consumidores **proceden de la UE:**
 - Algo que a veces no es conscientemente percibido al provenir de Directivas:
 - Pero que se entiende si pensamos en la **Directiva** como un <<**mecanismo de legislación en 2 tiempos**>>

III) ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA COMÚN DE CONSUMO (PC): FASES

+La PC no surge contemporáneamente al nacimiento de las Comunidades Europeas (tras la 2ª Guerra Mundial).

-En ese momento no existía esa preocupación

+Es en los años 70 del s. XX cuando esa sensibilidad llega a Europa.

+Antes ya se había consagrado legalmente en USA: **famoso discurso de Kennedy (años 60)**

ANTECEDENTES ... (sigue)

- +Entre 1962 y 1972 funcionó en la entonces CEE el **Comité de contacto con los consumidores**
- +En 1973 el Consejo de Europa promulgó la <<**Carta del Consumidor**>>
- +Tb en 1973 la CEE creó en su seno el **Comité consultivo de los consumidores**

ANTECEDENTES ... (sigue)

- +Así pues, la protección de los consumidores en la UE fue introducida por la **Comisión Europea**
- +Para, tras ello, ir poco a poco siendo tomada en consideración en varias sentencias del **TJCE**
- +Y finalmente, establecerse como una <<**política**>> más: <<**política de protección de los consumidores**>>
- +Actualmente es un pilar fundamental de la **UE**

ANTECEDENTES... (sigue)

- +No obstante, hay que destacar que la PC en la UE se ha caracterizado x una <<**armonización fragmentaria**>>:
 - pues se ha desarrollado en función de **distintos impulsos legislativos y según las disponibilidades económicas**
- +Ello permite distinguir entre las **distintas etapas** en las que se ha ido manifestando y consolidando esa PC:
 - lo que permite hablar de un <<**desarrollo imperfecto de la política comunitaria de consumo**>>

FASES

- A) **Tratado de Roma de 1957 (TCEE)**
 - Ya sabemos: la PC no constituyó una política originaria de las CCEE
 - No obstante, a pesar de no estar expresamente tratada, hubo menciones indirectas
- B) 1972: se instaure el primer pilar de la PC:
 - **Cumbre de París de los Jefes de Estado y de Gobierno (sigue)**

FASES

- **Segue B)** De esa reunión surge el primer paso en el sector: el <<**Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información de los consumidores**>>:
 - Aprobado x <<Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975>>
 - **Verdadero motor de arranque de la PC de la Europa comunitaria**
 - Se trataba de un **marco cuatrienal** a desarrollar gradualmente y reforzamiento posterior
 - De ese texto pueden destacarse:
 - Se establecen los **derechos fundamentales de los consumidores** (de ahí deriva realmente el art. 51 de la CE): sobre la base de lo hecho x el Consejo de Europa
 - Se establece el **carácter <<transversal >>** de la PC

FASES ...

- En este periodo se adoptaron iniciativas legislativas importantes en defensa de los consumidores, **pero que no lograron salir adelante por dos motivos:**
 - Dificultades económicas del momento
 - Y la necesidad de la **unanimidad** como forma de adopción de acuerdos en la UE, lo que impedía muchas veces la adopción de los mismos

FASES

- **Sigue B)** En este periodo de promulgó en 1981 un <<**Segundo Programa de la CEE para una política de protección de los consumidores (1981-86)**>>
 - Tb x dificultades económicas no culminó todos sus objetivos
 - No obstante, se llevaron a cabo algunas actuaciones de importancia:
 - Por ejemplo, el dictado de varias Directivas de peso, como la de <<publicidad engañosa>>, <<contratos fuera de establecimientos mercantiles>>, <<responsabilidad por daños causados por productos defectuosos>>, <<crédito al consumo>>.

FASES ...

- Así pues, este periodo, en el que no hay una referencia expresa a la PC en el Derecho de los Tratados, supuso ya la adopción de algunas importantes normas de protección de los consumidores:
 - Faltaba no obstante un reflejo en el <<Derecho originario>> de la PC

FASES

- C) **Acta Única Europea (1986):**
 - Se modifica el Tratado de Roma y coincide con la entrada de España en las CCEE
 - Su objetivo era la creación de un <<**mercado interior**>>:
 - Y para la consecución del mismo había que impulsar ciertas políticas: por supuesto, tb la PC
 - Se suprimió la regla de la <<unanimidad>> para la adopción de Directivas en ciertos campos que afectan, en > o < medida, a los **consumidores**

FASES

- Con el Acta se menciona expresamente por vez primera la expresión: <<**protección de los consumidores**>> (art. 103.A.3)
- Sin embargo, en este periodo **no se dio todavía una auténtica política comunitaria de protección del consumidor:**
 - Sino normas aisladas, aunque importantes, que irán repercutiendo favorablemente en la construcción de la PC
 - Así, se gestó el **Primer Plan Trienal de acción en la política de los consumidores de la CEE (1990-1992)**

FASES

- D) **Tratado de la UE (Maastricht):**
 - Deseo de crear un <<**mercado único**>>, sin fronteras interiores (a partir de 1993)
 - Supuso un importante impulso a la PC: **elevó la misma a <<auténtica política comunitaria>>**
- Ello significó introducir en el TCEE dos menciones expresas a la PC:
 - arts. 3 y 129 A

FASES

- Ese art. 129 A:
 - Reitera la mención al objetivo de alto nivel de protección de los consumidores por la CEE
 - Añade los instrumentos jurídicos para lograr la armonización legislativa en los países de la CEE
 - No impide la acción individual de los Estados miembros, **MÁS FAVORABLE**
- En este periodo se dictaron varios **Planes Trienales (2º y 3º)**, se promulgaron varios Libros Verdes, se dictaron Reglamentos y Directivas y se consolidó la **Dirección General XXIV (encargada de proteger a los consumidores)**

FASES

- E) **Tratado de Amsterdam (1997)**, se reforma otra vez el TCEE y surge un nuevo artículo 153 (Título XIV):
 - Intitulado <<Protección de los consumidores>>
 - Que no supuso modificaciones sustanciales, pero sí perfeccionó la regulación anterior
 - Se dictó en esta etapa un <<**4º Plan Trienal de protección de consumidores**>> y se dictaron Directivas varias

FASES ...

- Y dejando de lado:
 - Tanto el **Tratado de Niza** (2001), que no introdujo reforma alguna en la PC
 - Como la frustrada **Constitución Europea**
 - En este periodo se realizaron varias actuaciones importantes en este ámbito: cuáles? (sigue)

FASES ...

- Se crea el **Grupo Consultivo europeo de los consumidores**:
 - **Representa a los consumidores en la UE**
- Se dicta el Rg (2004) sobre <<cooperación de las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de PC>>: **importante**
- Se dicta el Rg (2007) sobre el <<proceso europeo de escasa cuantía en materia de consumo>>: **importante tb**

IV) ESTADO ACTUAL DE LA PC EN LOS TRATADOS y en el DERECHO DERIVADO

- A) **Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) (2008): actualmente vigente**
 - La competencia de PC es <<compartida>> entre la UE y los Estados miembros (arts. 2.2, 4.2 f, 12) y 169 (Título XV); tb. 114.3)
 - Prácticamente ningún cambio respecto de la anterior regulación:
 - Seguimos pues con las Directivas de <<mínimos>>
 - Y con el carácter <<transversal>> de la PC

SIGUE ...

- La reafirmación del <<carácter transversal>> de la PC:
 - Es una declaración extraordinariamente relevante
 - Prueba de que el p⁰ de PC forma parte de la **Constitución económica de la UE**
 - Y por ello es un p⁰ que ha de guiar la actuación de la UE

(sigue)

- **B) Acciones de la UE periodo 2007-2013:**
ya terminado. Tres grandes ejes:
 - Decisión 1926/2006/CE, que estableció un programa de acción comunitaria en la PC para el periodo 2007-13
 - Comunicación de la Comisión de 13 de marzo de 2007 **“Estrategia comunitaria en materia de PC 2007-2013”**:
 - En su ámbito se dictó la importante “Resolución de 20 de mayo de 2010 sobre cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y a los ciudadanos”
 - Libro Verde sobre la necesaria **revisión** del acervo comunitario

(sigue)

- PERIODO 2014-2020:
- **Reglamento** del Parlamento y del Consejo para el establecimiento de un <<**Programa de Consumo para el periodo 2014-2020**>>:
 - Se considera que el <<**consumo**>> es el **núcleo** de las políticas de la UE
 - Se define un marco de **financiación** para las acciones de la UE: que sin duda resulta <<**insuficiente**>>

(sigue)

- Se considera como <<**objetivo general**>> que el consumidor sea un consumidor <<informado>>:
 - Un mercado realmente competente requiere consumidores bien informados y seguros
- Las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales han de adoptar una PC para el s. XXI:
 - Pues **los consumidores son la fuerza motora y las partes interesadas esenciales que permiten el buen funcionamiento del mercado**

(sigue)

- Para alcanzar ese objetivo se establecen 4 <<**objetivos específicos**>>:
 - Seguridad de productos: con especial atención a los consumidores <<**vulnerables**>>
 - **Mejorar educación e información**: los consumidores bien informados pueden identificar mejor los precios, las condiciones de venta y la calidad, impulsando la competencia y la innovación. Tb formar a los comerciantes **minoristas** en los derechos de los consumidores
 - Mejora de las vías de reclamación: recursos más accesibles y eficaces, como el **arbitraje**, sobre todo en las compras transfronterizas
 - **Desarrollar el asesoramiento de consumidores**: especialmente en los servicios financieros; para ello, hay que dotar de una financiación adecuada y garantizada a las asociaciones de consumidores por parte de la UE

Nueva Agenda del Consumidor: periodo 2020-2025

- La Comisión Europea ha puesto en marcha la **Nueva Agenda del Consumidor**
- Define prioridades y puntos de actuación fundamentales que deben adoptarse en los próximos 5 años
- Es el resultado de intensos debates y preparativos, incluyendo una **consulta pública**

Sigue:

- La Agenda complementa otras iniciativas de la Comisión:
 - Como el Pacto Verde
 - El Plan de Acción para la Economía Circular
 - Y garantizará que la aplicación del Marco Financiero Plurianual de 2021-2027 tenga en cuenta las prioridades de los consumidores

Sigue:

- La Agenda pretende capacitar a los consumidores para que desempeñen su papel en las **transiciones ecológica y digital**:
 - mejor información para decidir sobre la sostenibilidad del planeta y, en lo digital, combatir las prácticas desleales en línea, revisar la seguridad de los productos digitales, etc.
- También aborda la manera de aumentar la protección de los consumidores durante y tras la pandemia del **Covid 19**:
 - Evitar las estafas en línea y trabajar sobre los derechos de los viajeros

Sigue:

- Pretende además abordar las **necesidades específicas de determinados grupos de consumidores**:
 - infancia, mayores, personas con <<diversidad funcional>>
- Y por último aborda, en un mundo globalizado en el que las compras en línea trascienden fronteras, la **cooperación de la UE con socios internacionales**: con China (seguridad de productos) y con África (apoyo normativo y asistencia técnica)

V) CONCLUSIONES

- La PC es una importantísima política de la UE <<transversal>> y de <<mínimos>>:
 - Es una **prioridad y debe integrarse en todas la políticas y programas de trabajo de la UE**
- El refuerzo de la PC es un factor que **contribuye a la mejor calidad de los productos y servicios**:
 - Lo que permite un **funcionamiento más eficaz de la <<economía de mercado>>**
- En el contexto actual de declive económico, es más importante que nunca **que las normas de PC se apliquen con rigor y coherencia**:
 - Ya que **las crisis reducen las opciones de los consumidores**