

Fecha recepción: 24.04.2007

Fecha aceptación: 25.06.2007

LA BASE JURÍDICO- CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

POR

LEIRE ESCAJEDO SAN EPIFANIO

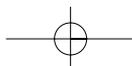
Profesora Asociada de Derecho Constitucional UPV/EHU

I. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA, DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Aunque algunos tratadistas han hallado antecedentes de este fenómeno que se remontan, como mínimo, a los tiempos de la Revolución Francesa¹ o al menos, en los precedentes de protección auspiciados por los movimientos de los socialistas utópicos (OWEN y FOURIER, entre otros)², de una *legislación protectora del consumidor* propiamente di-

¹ J. STUYCK, «European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: consumer policy in or beyond the internal market?», *Common Market Law Review* (en adelante, CMLR), 37 (2000), pp. 368 y 369, se refiere a las normas de prevención del fraude en el mercadeo establecidas en Francia en el siglo XIX y principios del XX, si bien Howells y Wilhelmsson se remontan mucho más atrás, véase «EC Consumer Law» en HOWELLS (ed), *European Business Law*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p. 274.

² M. J. REYES LÓPEZ, *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 27 y ss.





cha no cabe hablar hasta los años 70-80 del siglo XX³. Estas iniciativas se explican como resultado de un movimiento de protección de los consumidores que se generaliza e internacionaliza con el impulso de dos acontecimientos significativos: el Programa de Protección de los Consumidores que surgió tras la publicación del *Informe Molony* en el Reino Unido y el famoso *Mensaje del Presidente Kennedy al Congreso*, ambos de 1962. Este discurso contenía ya un esbozo de lo que se ha dado en llamar *listado de los derechos fundamentales del consumidor*⁴ y que se extendería rápidamente a los países europeos: «*Consumidores, lo somos todos. Si el consumidor no tiene oportunidad de elegir en base a una adecuada información, se despilfarra su dinero y su salud y seguridad quedan amenazadas, con lo que en el fondo, lo que sufre es el interés nacional*».

Fue a partir de entonces cuando comenzó a conferirse al consumidor un *status* específico⁵ que, en palabras del Consejo de la CEE, en su Resolución de 1975 sobre esta materia⁶, hace que ya no pueda considerarse más al consumidor como un *mero* comprador o usuario de bienes o servicios para uso familiar, personal o colectivo. Este movimiento se extendió rápidamente en la Europa occidental beneficiándose, sin duda, de la preocupación por consagrar el Estado como promotor de la justicia social y económica que caracterizó el constitucionalismo de la segunda posguerra⁷ y el proceso de construcción del mercado común no quedó al margen de esta influencia. Conscientes los Estados parte en el Tratado de Roma de que *sin consumidores, simplemente no hay mercado*, la duda fue si debía o no existir una competencia de la comunidad expresamente encaminada a la protección de los consumidores y, en su caso, en qué lugar de los textos constitutivos y de qué modo debería articularse⁸. Aunque no en los textos constitutivos, esta

³ Suecia fue pionera en crear normas, con la *Market Practices Act* de 1970. El de E. VON HIPPEL *Verbraucherschutz*, Mohr, Tübingen, 1974 y 1986, fue uno de los primeros estudios comparados.

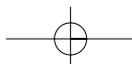
⁴ Derecho a la seguridad, derecho a la información, derecho a elegir y derecho a ser escuchado.

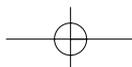
⁵ M.J. REYES LÓPEZ, *Derecho de Consumo*, cit., p. 25.

⁶ Esta Resolución, como se verá con detalle, contenía un *Programa Preliminar de la CEE relativo a la política de protección e información de los consumidores*. Véase también A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, «La protección de los consumidores en la Constitución española y el Derecho mercantil», en *Lecturas sobre la Constitución española*, II, UNED, Madrid, 1978, pp. 9 y ss.

⁷ I. M. DE LOJENDIO, «Derecho constitucional económico», en SÁNCHEZ AGESTA (coord.), *Constitución y economía*, EDESA, Madrid, 1977, pp. 81-82.

⁸ Debe tenerse en cuenta que la incorporación de los derechos humanos a los Tratados tuvo una lenta evolución, desde 1957 a 1997. Al respecto, muy detallada-





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

preocupación por los consumidores fue asumida expresamente en 1975, en el *Programa Preliminar relativo a la política de protección e información de los consumidores*, si bien quedaron sin resolver cuestiones relativas a la base jurídica y la orientación que debía darse a tal política. Sí quedó establecido, no obstante, que la protección de los consumidores no debía pertenecer al ámbito de la política común, sino que se abordaría como competencia compartida con los Estados miembros. Esta previsión se ha venido manteniendo desde entonces y es la recogida en el Proyecto de Constitución Europea.

Desde una perspectiva constitucional, vamos a reparar ahora con más detalle en las ya mencionadas dificultades para establecer una base jurídica y una orientación en la política comunitaria de protección de los consumidores. Estas dificultades, adviértase ya desde un principio, no son un problema exclusivo de la integración económica europea, sino que obedecen a un problema al que se han venido enfrentando ya los ordenamientos nacionales: el carácter difuso, no ya de los intereses del consumidor, sino de la propia *noción* de éste⁹. Para fijar la orientación con que el Estado debe intervenir en su protección, resulta crucial poder precisar previamente *cómo ve el Estado al consumidor* y en qué considera que debería corregirse o mejorarse su *status*; la ausencia de una noción unánime de consumidor explica la diversidad de los planteamientos que se han desarrollado tanto en la doctrina como en las diferentes legislaciones.

Con muchos matices, podemos decir que las opiniones oscilan entre dos grandes planteamientos. De una parte, el planteamiento que se ha descrito como *paternalista*¹⁰, entre cuyos máximos exponentes teóricos se cita al belga Thierry Bourgoignie¹¹; de otra parte, el planteamiento que integra la protección del consumidor en *el buen funcionamiento del mercado*. En esta última línea han teorizado, entre otros, Gert Straetmanns (Bélgica) y Josef Drexel (Alemania)¹². En ambos plan-

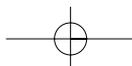
mente, F. SUDRÉ, «La communauté Européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam. Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?», *La semaine juridique*, vol .72, 1998, pp. 9 y ss.

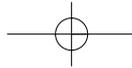
⁹ Por todos, Norbert REICH, *Europäisches Verbraucherschutz*, Nomos, Baden Baden, 3.ª ed, 1996, p. 7.

¹⁰ TREBILCOCK, *The Limits of Freedom of Contract*, Harvard University Press, Cambridge, 1993, pp. 147 y ss.

¹¹ *Éléments pour une théorie du droit de la consommation*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1988; editado en castellano por el Gobierno Vasco, Vitoria, 1994.

¹² El trabajo de STRAETMANS lo cita STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, en p. 370, *Consument en markt: onderzoek naar de rechtspositie van de con-*





teamientos las medidas de protección a los consumidores son vistas como un *apoyo al contratante más débil*, siguiendo la base común desde la que a grandes rasgos se ha tratado de describir al consumidor en los Tratados Internacionales¹³. La más clara divergencia entre uno y otro planteamiento surge de la apreciación del carácter estructural o coyuntural de esa debilidad del consumidor. Así, mientras que el planteamiento paternalista presume que el consumidor *siempre* está en esa posición de debilidad y entiende, por tanto, que se trata de un rasgo característico de su status, el segundo de los planteamientos entiende que el consumidor es un actor más del mercado y que no siempre está en una situación de desventaja. En coherencia, el planteamiento integrador aboga por intervenir única y exclusivamente en los casos en que se constate la existencia de un desequilibrio desfavorable para el consumidor, es decir, cuando realmente se afecte el derecho a la autodeterminación económica del consumidor¹⁴. Veamos con más detalle estos modelos y la dirección a la que apuntan en su plasmación práctica, para situar desde ellos el modelo al que se tiende en la Unión Europea.

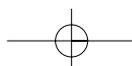
BOURGOIGNIE, en su obra *Elementos para una teoría del Derecho del consumo* (1988) describe este sector del ordenamiento jurídico como aquél que se caracteriza por la pretensión de *restablecer* el equilibrio entre contratantes fuertes (productores, empresas) y contratantes débiles (consumidores y usuarios). Una de las más llamativas características que ofrecen las relaciones jurídicas masificadas es su *despersonalización*. Los sujetos que participan en el contrato no se conocen, como tampoco se conocen aquellos entre los que la relación queda definitivamente establecida, también hay un cierto desconocimiento respecto del objeto y/o las características del contrato que se pretende celebrar. El funcionamiento del mercado, de por sí, no es capaz de restablecer ese equilibrio, por lo que resulta esencial una intervención del Estado en favor de los intereses de los consumidores. De ahí el calificativo de *paternalista* que se ha dado a esta tesis.

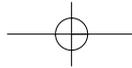
Se trata de una explicación teórica que también encontramos en España, en los comentarios doctrinales surgidos tras la incorporación

summent op de Europese interne markt, Kluwer, 1998; J. DREXEL, *Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers*, Mohr, 1998.

¹³ Véase el Convenio de Bruselas sobre Ejecución de Sentencias y el Convenio de Roma sobre el Derecho aplicable a las obligaciones contractuales, que han seguido hasta el momento las Directivas Europeas. Detalladamente STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, pp. 376-377.

¹⁴ J. DREXEL, *Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers*, 1998, pp. 230-231, 275-276.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

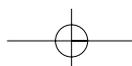
del artículo 51 CE. Así, A. BERCOVITZ¹⁵, apuntaba que «*la necesidad de que el consumidor sea protegido es consecuencia de que existe una gran masa de personas que al realizar operaciones normales de la vida diaria {...} no están en condiciones de conseguir, por sí solas, unas calidades y unos precios adecuados*». La posición de inferioridad del consumidor no puede equilibrarse con un recurso a esos principios clásicos de la contratación civil, porque la situación «*obliga a abandonar el principio de la igualdad formal ante la ley para tratar de proteger a la parte más débil*». Los derechos del consumidor superan ampliamente los instrumentos que venían garantizando, entre otros, la buena fe contractual. Los fenómenos sociales que propiciaron la necesidad de una intervención estatal y el fortalecimiento de la posición en el mercado de algunos de los contratantes, revisaron el principio de autonomía de la voluntad creado por la doctrina civilista francesa de los siglos XVIII y XIX, de acuerdo con el pensamiento liberal.

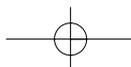
En la nueva realidad se hace ilusoria la presunción de una libertad contractual de ambas partes, siendo pues necesario reordenar las relaciones contractuales en un mercado formado por contratantes dominantes y contratantes débiles. Así entienden algunos autores que el artículo 51 CE, al recoger el derecho a la información del contratante débil, ha configurado éste como *figura autónoma e independiente*, superando otros conceptos anteriores, como la buena fe. También se habla de que garantizar la protección del consumidor cabe ser entendido como un auténtico servicio público y que el reparto competencial de su cumplimiento y muchos otros aspectos son más propiamente materia de derecho administrativo. En esta línea, el legislador francés ha optado por la creación de un Código específico de *Derecho del consumo* y orienta esta regulación en la comprensión de que el Estado es quien mejor protege el interés general¹⁶.

El planteamiento integrador, en cambio, no presume una debilidad estructural del consumidor. Autores como STRAETMANNNS y DREXEL defienden que el consumidor *sólo* pretende poder actuar libremente en el mercado, como un actor más y que la auto-regulación del mercado busca una estabilidad que, hasta cierto punto, debe ser beneficiosa para todos los actores del mercado, incluido por tanto el consumidor.

¹⁵ En «La protección de los consumidores, la Constitución Española y el Derecho Mercantil», AA. VV., *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED, 1978, pp. 9 y ss.

¹⁶ Vid. HONDIUS, «Consumer Law and private law: Where the twins shall meet», en *Law and Diffuse Interests in the European Legal Order, Liber amicorum Norbert Reich*, Nomos, Baden Baden, 1997, pp. 311 y ss.





DREXEL destaca que el derecho fundamental más importante que reconoce la *Ley Fundamental de Bonn* (GG) a los consumidores es el *derecho a su autodeterminación económica*. Entiende que este derecho está incluido en el derecho a la libertad personal y al libre desarrollo de la personalidad que recoge el artículo 2.1 GG.

Según este planteamiento, la clave de la protección de los consumidores pasa por detectar aquéllas situaciones en las que se afecta el *derecho a la autodeterminación económica del consumidor*¹⁷. Sólo en situaciones específicas es necesaria una protección especial, en el resto de los casos cuando se está hablando de «protección» apenas cabe hallar algo diferente a los principios generales que orientan las relaciones contractuales (buena fe, responsabilidad por daños o negligencia y el principio de que sólo son exigibles las obligaciones contractuales válidamente adquiridas por el libre consentimiento de las partes)¹⁸. Algún autor habla, si acaso, de una evolución de esos principios, proponiendo la inclusión, en el caso de España en el art. 1258 CC, de un segundo párrafo en los términos que siguen: «*todos los contratantes —y, por tanto, no sólo los consumidores— tienen derecho a recibir una información exacta, completa y comprensible sobre cuantos hechos pueda comprender su consentimiento*»¹⁹. En esta línea el legislador alemán ha incorporado la protección del consumidor al Código Civil²⁰.

El planteamiento seguido en la Comunidad Europea se acerca claramente al segundo de los modelos expuestos. La progresiva integración económica ha sido uno de los aspectos más característicos del desarrollo económico de las dos últimas décadas, tanto en Europa como en el resto del Mundo, y siendo los mercados de bienes y servicios una pieza clave de dicha integración, una de las claves para avanzar en ésta pasa por generar confianza en los consumidores. Así lo recogía también el *Primer Plan Trienal sobre Política de Consumidores* (1990-1992)²¹:

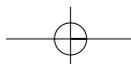
¹⁷ DREXEL, *Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers*, cit., pp. 230-231, 275-276.

¹⁸ En este sentido STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, p. 375, con más referencias.

¹⁹ P. A. PÉREZ GARCÍA, *La información en la contratación privada*, Ministerio de Sanidad, 1990.

²⁰ HONDIUS, «Consumer Law and private law: Where the twins shall meet», 1997, cit., pp. 311 y ss.

²¹ Sobre los diferentes Planes de Acción M. J. MORILLAS, «La protección de los consumidores en el Tratado de la Unión europea», en *La Constitución Española en el ordenamiento Comunitario Europeo (I)*, Tomo II, Ministerio de Justicia e Interior, p. 1441; J. C. WICHARD, «Art. 153. Verbraucherschutz», *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Luchterhand, Darmstadt 1999, p. 1488.





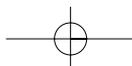
LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

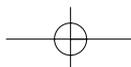
«para obtener el máximo beneficio en el mercado interior, es necesario que los consumidores estén dispuestos a utilizar ese mercado». Además, debe tenerse en cuenta que la integración económica no se ha entendido en la Unión Europea como un objetivo en sí mismo, sino como un medio que sirve a fines superiores, tanto de naturaleza económica como política²². Es el caso del bienestar socio económico, la paz, la democracia o los derechos fundamentales.

En la conformación del marco jurídico y político de la Comunidad Europea inicialmente no fueron tenidos en cuenta los consumidores, en parte por la limitada conciencia que en los años cincuenta había sobre la necesidad de protegerlos, pero también porque los redactores del Tratado de Roma no vieron la necesidad de incluir medidas *directamente encaminadas* a dicha protección. No obstante, algunos tratadistas han encontrado en el Tratado constitutivo algunas referencias que indirectamente sirven a dicho fin. En cualquier caso, esta realidad no tardó en denunciarse como insuficiente, en el contexto de una integración que ha tenido como pieza clave la construcción de un mercado interior de servicios y bienes de consumo, y visto el impulso del progresivo reconocimiento que los derechos de los consumidores obtuvieron en Europa a partir de los años 70²³. En ese momento comienza oficialmente una política comunitaria de protección de consumidores y usuarios que, desde entonces, ha evolucionado tanto en la consolidación de sus bases jurídicas como en la intensidad de sus acciones. Comenzaremos exponiendo esta evolución, que tiene como hitos principales el Acta Única Europea, primer reconocimiento expreso de esta política de consumidores en un texto constitutivo, y el Tratado de Amsterdam, como iniciativa que consolida y otorga una cierta autonomía a esta competencia. Se prestará especial atención a los instrumentos empleados en la plasmación de esta política, entre los que destaca lo que se conoce como *armonización mínima*. En un segundo momento se analizará en qué se concreta esta protección de los consumidores, utilizando como referencia el listado, ya clásico, de derechos de los consumidores que recogió en su *Discurso* el Presidente Kennedy. Por último, se abordarán las perspectivas de futuro en esta materia.

²² W. MOLLE, *The economics of European integration*, Ashgate, Aldershit (England), 4.ª ed, 2001, pp. 3-4.

²³ Entre otras iniciativas, la Convención del Consejo de Europa de 1973 y la Resolución n.º 543 de 1973, que recoge el texto definitivo de una Carta Europea de protección de los consumidores.





II. PRIMERA ETAPA DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMUNIDAD EUROPEA: DE ROMA A MAASTRICHT

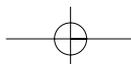
En el ámbito de la Comunidad Europea cabe hablar de protección de los consumidores al menos desde 1975, cuando el Consejo aprobó un programa preliminar sobre esta materia. Será, sin embargo, a partir de 1987, con el *Acta Única Europea*, y ya más claramente con los Tratados de *Maastricht* y *Amsterdam*, cuando quedará establecida con claridad una base jurídica para la política de protección de los consumidores. Como veremos, la política de protección de los consumidores no es un ámbito de política común, sino que es abordada en dichos textos como competencia compartida, algo que está previsto mantener en el Proyecto de Constitución Europea.

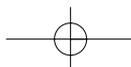
II. a) *Los consumidores y el Tratado de Roma (1957).* *Las primeras armonizaciones*

La Comunidad Europea contempló originariamente la protección de los consumidores como algo propio de la construcción del mercado común, si bien no quedaba claro si esto implicaba o no la existencia de una competencia de la Comunidad para adoptar medidas directamente encaminadas a la protección de los consumidores. Esta situación fue cuestionada ya en junio de 1961, en que el comisario Sicco MANSHOLT constataba que los intereses de los consumidores no estaban representados en la CEE de igual modo que los de los productores²⁴. Pero, como se advirtió ya en la introducción, algunos autores han encontrado en el Tratado referencias indirectas a los consumidores, en cuestiones como la libre competencia o el buen funcionamiento del mercado común. Así, se habla de una competencia derivada del *incremento de la calidad de vida* proyectado en el artículo 2 del Tratado de la CEE²⁵, en la referencia que en la política agrícola común se hace al abastecimiento y a los precios razonables en las entregas a consumidores (art. 39), en la exclusión de la discriminación entre productores o consumidores de la comunidad (art. 40) y cuando se establecen excepciones a la prohibición de acuerdos entre empresas en beneficio de los consumidores

²⁴ M. J. REYES LÓPEZ (coord), *Derecho de consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 29.

²⁵ Véase KRÄMER, *EEC Consumer Law*, Centro de Derecho del Consumo, Bruselas, 1986, pp. 7 y ss; FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, / GALLEGO SÁNCHEZ, *Fundamentos de Derecho Mercantil I*, Valencia, 1999, p. 40.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

(art. 85), así como en la prohibición de limitar la producción o distribución en perjuicio de los consumidores (art. 86)²⁶. Debe señalarse, además, que con base en el artículo 100 TCE y con la intención última de impulsar el mercado común, la comunidad también procedió a armonizar normas que, de algún modo, cabe entender relacionadas con los consumidores.

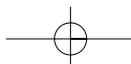
De esta época hemos de destacar, como previas al establecimiento del primer marco regulador, una serie de actuaciones. De una parte, la Comisión europea creó en 1968 un Servicio especial²⁷ dentro de la Dirección General de la Competencia, el embrión de lo que posteriormente sería la *Dirección General de Medio ambiente y Protección de los Consumidores*, creada en 1973. De otra parte, a principios de los años 70, el Parlamento Europeo se refirió en repetidas ocasiones a una *creciente necesidad* de elaborar una política común de consumidores, algo que propició que en 1972 los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acordasen en París avanzar en este ámbito, solicitando a las instituciones comunitarias la elaboración de un programa de protección del consumidor para enero de 1974.

El impulso definitivo a la política de consumidores llegó con el establecimiento de un marco regulador, mediante las Resoluciones del Consejo y los planes de actuación de la Comisión²⁸. Destaca entre dichos textos la primera Resolución del Consejo, publicada en 1975, y que contenía un *Programa Preliminar de la Comunidad Europea relativo a la política de protección e información de los consumidores*. Se aprecia en este texto una influencia muy notable del mensaje que el 19 de marzo de 1962 dirigió el Presidente Kennedy al Congreso de los Estados Unidos. En aquel texto se recogieron cuatro *derechos fundamentales* de todo consumidor (derecho a la seguridad, derecho a la información, derecho a elegir y derecho a ser escuchado), recogidos en esencia en los cinco *derechos básicos* a los que se refiere el programa preliminar de la CEE: a) derecho a la protección de la salud y la seguridad; b) derecho a la protección de los intereses económicos; c) derecho

²⁶ J. A. CORRIENTE CÓRDOVA, «La protección de los consumidores en la Europa comunitaria: de los Tratados fundacionales de la Unión Europea (Maastricht)», en *Estudios sobre el Derecho de Consumo*, Iberdrola, Bilbao, 1994, p. 10; G. BOTANA GARCÍA/ M. RUIZ MUÑOZ (coords.), *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 14 a 18.

²⁷ Servicio especial para cuestiones relacionadas con los consumidores, al que se le atribuyeron funciones como velar por los intereses de los consumidores en la elaboración de normas emanadas de la Comisión o colaborar con la OCDE y el Consejo de Europa en esta materia.

²⁸ Detalladamente VON HIPPEL, *Verbraucherschutz*, cit., 1986, pp. 281-290.





a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios; d) derecho a la información y educación; y e) derecho de representación.

Ése fue el punto de partida de una trayectoria que aún no se ha detenido y que ha encontrado una de sus principales dificultades en la *concreción práctica* de esos derechos. En 1981, ante el insuficiente progreso de la legislación comunitaria en materia de la garantía de los derechos de los consumidores, se aprobó un *Segundo Plan de Acción*²⁹ (1981-1986) que reiteró esos cinco derechos básicos e incidió en la necesidad de su efectivo ejercicio³⁰ y destacó las actuaciones sobre los precios y calidad de los bienes y servicios, así como la estimulación de la participación activa de los consumidores y su responsabilidad social³¹. Este programa contenía, además, propuestas de reglamentación, proyectos de investigación, procedimientos consultivos y medidas de apoyo a las organizaciones de consumidores y usuarios. Se mantiene esta orientación en la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986³², bajo el título «*Orientación futura de la política de la CEE para la protección y el fomento de los intereses de los consumidores*», y se redefine en la Resolución de 9 de noviembre de 1989.

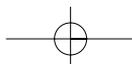
Si bien las directrices políticas no plantearon excesivas dudas, las mayores dificultades, como ya se ha advertido, se refirieron a la concreción práctica de la protección de los consumidores. Ha sido determinante en este sentido el hecho de que esta protección no se considerase como un ámbito de la política común y, ya desde un principio, las medidas en favor de los consumidores se articulasen no de forma autónoma sino como algo *asociado* a la construcción del mercado común. En ausencia de un capítulo específico en el Tratado de Roma sobre el modo de articular esta protección, las instituciones optaron por emplear una técnica que el Tratado en principio previó como excepcional y destinada a mejorar el establecimiento o funcionamiento del mercado común. Pero, con el paso del tiempo, dicha técnica ha terminado por generalizarse en materia de protección de consumidores. Así, las primeras medidas concretas que se entienden propiamente adoptadas en favor de los consumidores datan de mediados de los años 80 y fueron adoptadas empleando lo que se conoce como técnica

²⁹ DO 1981, C 133/1.

³⁰ Jules STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, p. 378.

³¹ M. J. REYES LÓPEZ (coord), *Derecho de consumo*, cit., 1999, pp. 28-29.

³² Esta Resolución implica la aprobación por el Consejo de la Comunicación que envió la Comisión en julio de 1985 bajo el título «*Nuevo impulso para la política de protección de los consumidores*», DOCE C n.º 167, de 5 de julio de 1986, pp. 1-2, que coincide con el *Libro blanco sobre la realización del mercado interior*, de gran importancia para la política de consumo. DO 1987, C 3/2.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

de *armonización mínima*³³ del artículo 100 TCE³⁴. En dicho artículo, recogido en el capítulo sobre *Aproximación de legislaciones*, se establece que el Consejo puede adoptar Directivas destinadas a *aproximar* aquellas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que *incidan directamente* en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.

Esta técnica de armonización mínima fue, en principio, considerada como algo excepcional y sería de aplicación en los casos en que no pudiendo alcanzar mejor consenso, es decir, no pudiendo alcanzar una armonización total en una materia de la política común, se estima necesario acudir, al menos, a una vía intermedia que garantice un correcto funcionamiento del mercado. El empleo de la misma en esta materia supone un reconocimiento de que la armonización de ciertas medidas de protección a los consumidores es necesaria para *establecer o mejorar el funcionamiento del mercado*, lo cual nos aproxima al segundo de los planteamientos teóricos que hemos expuesto en el epígrafe anterior. En la práctica a través de esta técnica se ha tendido al establecimiento de un nivel mínimo de protección comunitaria para el consumidor no de carácter general, sino específicamente referido a supuestos en que éste estuviera en una clara desventaja respecto de la otra parte contratante. No se reconoce, por tanto, una situación de desventaja estructural. Al tiempo, la armonización mínima se ha traducido en la inclusión de una cláusula en las Directivas que expresamente permitió a los Estados miembros adoptar o mantener disposiciones que garantizan a los consumidores un nivel de protección *más elevado*³⁵. Es el caso, entre otras, de la Directiva sobre Publicidad engañosa (1984)³⁶, la Directiva sobre contratos negociados fuera de establecimientos comerciales (1985)³⁷, la Directiva sobre créditos al consumo (1987)³⁸, siendo una excepción la Directiva sobre responsabilidad por daños causados por productos defectuosos (1985)³⁹.

³³ Sobre el uso de esta técnica en materia de consumidores, Luis GONZÁLEZ VAQUÉ, «El Derecho del Consumo en la Unión Europea: la problemática planteada por la armonización mínima», *Gaceta Jurídica de la UE*, n.º 233, 2004, pp. 33 a 48.

³⁴ Que sería, después, el artículo 94 del Tratado Consolidado.

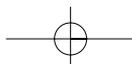
³⁵ L. GONZÁLEZ VAQUÉ, «El Derecho del Consumo en la Unión Europea...», *cit.*, 2004, pp. 33-34.

³⁶ Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa.

³⁷ Directiva 85/577/CEE sobre contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales.

³⁸ Además de las recién citadas, la Directiva 87/ 102/ CEE sobre crédito al consumo.

³⁹ Vid. BOURGOIGNIE, *Elementos para una teoría de Derecho del Consumo*, *cit.*, pp. 347-348.





II. b) *El Acta única Europea (1987)*

En 1987 la protección de los consumidores fue reconocida, por primera vez en un texto constitutivo, como un ámbito político de *cierta autonomía* dentro de la Comunidad. No obstante, debe remarcarse que, a juicio de la doctrina mayoritaria, desde estas referencias a esta política de protección de los consumidores no era posible extraer una base legal específica para legislar en materia de consumidores y usuarios. Si acudimos al texto, encontramos que el artículo 100a⁴⁰ del Tratado, manteniendo para la aproximación de legislaciones nacionales el objetivo de establecer o mejorar el funcionamiento del mercado, recogió una referencia a la protección de los consumidores. En concreto, establecía que en dicha aproximación *se tomará como base un alto nivel de protección en materia de protección de la salud, seguridad, el medio ambiente y de los consumidores*. Es decir, que el Consejo debía basar sus propuestas sobre el Mercado interior, entre otras cosas, en *proporcionar un alto nivel de protección* a los consumidores y usuarios.

Siguiendo este planteamiento del artículo 100A, y a pesar, insistimos, de que como se ha dicho no se ofreció en él una base legal específica para legislar en materia de consumidores, se adoptaron importantes Directivas destinadas a proteger a los consumidores ante ciertos servicios o modalidades contractuales: Directiva 90/314/CEE sobre viajes combinados⁴¹, Directiva 92/59 sobre seguridad general de los productos⁴², Directiva 93/13 sobre cláusulas abusivas en la contratación⁴³, Directiva 94/47/CE sobre adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido⁴⁴, Directiva 97/7/CE sobre contratos a distancia⁴⁵, Directiva 98/27/CE de acciones de cesación⁴⁶, Directiva 1999/44/CE sobre venta y garantía de los bienes de consumo⁴⁷, y se presentaron las Directivas sobre elaboración a distancia de contratos relativos a servicios financieros y comercio electrónico⁴⁸.

⁴⁰ Que pasaría posteriormente a ser el artículo 95.

⁴¹ Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes combinados.

⁴² Directiva 92/59/CEE relativa a la seguridad general de los productos.

⁴³ Directiva 90/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

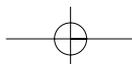
⁴⁴ Directiva 94/47/CE sobre utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

⁴⁵ Directiva 97/7/CE sobre de contratos a distancia.

⁴⁶ Directiva 98/27/CE del sobre acciones de cesación.

⁴⁷ Directiva 1999/44/CE sobre venta y las garantías de los bienes de consumo.

⁴⁸ Directiva 2002/65/CE sobre a la comercialización a distancia de servicios financieros y Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico en el mercado interior.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

En torno a las novedades introducidas por el Acta única, conviene reparar, además, en dos importantes decisiones. De una parte, ha de destacarse que en numerosos campos que afectan a la protección de los consumidores el Acta Única suprimió la regla de la unanimidad para la adopción de Directivas⁴⁹. En otro orden de cosas, cabe apreciar que a partir de este documento comienza a evidenciarse⁵⁰ el esfuerzo por generar una nueva concepción en la política de los consumidores. La clave reside en que, para que el consumidor acceda a cruzar las fronteras entre los Estados miembros, es imprescindible que exista un mínimo de normas de protección aplicables a todo el espacio comunitario.

Responde a ese planteamiento el *Tercer Programa de acción (1990-1992)*⁵¹, que se orienta, en último término, al objetivo de consolidar el mercado interno. En este sentido despliega su actuación en cuatro direcciones: 1) la institucionalización del diálogo entre productores y consumidores, junto con la creación de un sistema comunitario de representación de los consumidores⁵²; 2) la elaboración de programas de información y formación del consumidores, para avanzar en un mercado sin fronteras; 3) el establecimiento de requisitos comunitarios de seguridad que generen la necesaria confianza en el consumidor; 4) la conformación de una normativa que regule adecuadamente el consumo transfronterizo.

II. c) *El Tratado de Maastricht: inclusión de un nuevo capítulo en el Tratado de la Comunidad*

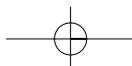
El Tratado de Maastricht incluyó una primera referencia a los consumidores en el artículo 3.s), refiriéndose a que la Comunidad *contribuiría al fortalecimiento de la protección de los consumidores*. Aunque ello deja constancia de que dicha protección no es un ámbito de la política común, se refuerza esta competencia de la Comunidad con un

⁴⁹ En el mismo sentido, Fernando Díez MORENO, *Manual de Derecho de la Unión europea*, Thomson-Civitas, 3.ª ed., Madrid, 2005, p. 695.

⁵⁰ Así, en la Directiva sobre cláusulas abusivas o en el Libro verde sobre Garantías, entre otros.

⁵¹ Aprobado el 4 de mayo de 1999, Informe de la Comisión sobre peligros derivados de la utilización de los productos de consumo.

⁵² En 1989 se creó el *Consejo Consultivo de los Consumidores* que asesora a la Comisión en esta política, y actualmente existen otros órganos de representación de los consumidores, como la Oficina Europea de los Consumidores, la Confederación de Organizaciones Familiares en la Comunidad Europea, el Instituto Internacional de Consumo o la Comunidad Europea de Cooperativas de Consumidores, entre otras.





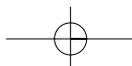
apartado específico dedicado a la *protección de los consumidores*, el Título XI del TCE. Aunque, como veremos, se mantuvo en esencia el planteamiento de la armonización mínima, la protección de los consumidores aparece ya como algo dotado de cierta autonomía, destinándose el citado título a precisar el modo en que *la Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores*.

El artículo 129 A —que como veremos se cambió de numeración y se reformó en Amsterdam— precisó las dos vías a través de las cuales podía la Comunidad contribuir al *elevado nivel de protección de los consumidores*, manteniendo, en primer lugar, el contexto de las medidas directamente encaminadas a la realización del mercado interior (es decir, la vía del 100A) e incorporando, como segunda vía, la posibilidad de apoyar y complementar las políticas que los Estados miembros lleven a cabo «*con el fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada*» (129A.1.b). Para ambos casos queda establecido el procedimiento de codecisión que, como es sabido, estableció en este y otros ámbitos el Tratado de Maastricht. Veamos estas dos vías con más detenimiento.

La primera de las posibilidades de actuación en favor de los consumidores a las que se refiere el 129A no es nueva. El apartado reza así: «*La Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante medidas que adopte en virtud del artículo 100A⁵³ en el marco de la realización del mercado interior*». Es decir, que se mantiene, ahora expresamente reconocida en un capítulo dedicado a los consumidores, una vía a la que se recurrió ya desde el Tratado de Roma y que, como hemos visto, el Acta Única Europea oficializó la protección de los consumidores o el medio ambiente. En la práctica, ésta ha sido la vía más empleada. En el apartado anterior hemos destacado algunas Directivas que a lo largo de los años 90 han seguido ese camino y hemos de decir que la segunda de las posibilidades, a la que nos referiremos a continuación, apenas ha tenido una traducción práctica.

En el segundo de los apartados del 129A.1, cuya literalidad ya hemos recogido, se reconoce a las instituciones comunitarias la posibilidad de adoptar acciones específicas que impulsen o completen las políticas de los Estados miembros *con el fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses de los consumidores y ofrecerles información adecuada*. En este caso también se debe seguir el procedimiento del artículo 189b

⁵³ Art. 95 del texto consolidado.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

(procedimiento de codecisión, de art. 251 del texto consolidado) y se exige previa consulta al Comité Económico y Social. Aunque pudiera parecer que esta es la vía más adecuada y directa para proceder a la protección de los consumidores y usuarios, el caso es que sólo una de las Directivas aprobadas hasta el momento ha seguido expresamente esta segunda vía: la Directiva 98/6 sobre protección de los consumidores en lo relativo a la indicación de los precios de los productos⁵⁴.

Vamos a detenernos en otras dos importantes previsiones que las reformas de Maastricht recogieron respecto de los consumidores y usuarios. De una parte, el mantenimiento del sistema que ya hemos descrito como de *armonización mínima* y, de otra, el reflejo que tiene en esta política la inclusión del principio de subsidiariedad. Sobre el primero de los aspectos, hemos dicho que con frecuencia se recogía en las Directivas relativas a los consumidores una cláusula que permitía a éstos establecer niveles más altos de protección. El Tratado de Maastricht viene a constitucionalizar expresamente este sistema de armonización mínima en materia de consumidores y usuarios⁵⁵, algo que, como veremos, mantendrá el Tratado de Amsterdam en su artículo 153.6. Así, el artículo 129A.3 del Tratado advierte expresamente que «*las acciones que se adopten no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección*», si bien advierte que dichas medidas deberán ser *compatibles con el Tratado* y notificarse a la Comisión. Esa compatibilidad con el tratado ha sido interpretada por la doctrina como una referencia velada a la compatibilidad con los artículos relativos a la libre circulación de mercancías⁵⁶.

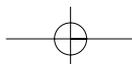
Hemos anunciado también que con el Tratado de Maastricht irrumpe en la política de consumidores y usuarios el *principio de subsidiariedad*, recogido en el artículo 3 de dicho texto⁵⁷: «*En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse*

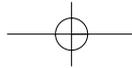
⁵⁴ Directiva 98/6/ CE sobre indicación de los precios de los productos.

⁵⁵ De la misma opinión, MICKLITZ/ WEATHERILL, «Consumer Policy in the European Community: Before and After Maastricht», *Journal of Consumer Policy*, pp. 285-312, en p. 300; STUYCK, «Patterns of justice in the European Constitutional Charter», en KRÄMER/MICKLITZ/TONNER (eds), *Law and Diffuse Interests in the European Legal Order. Liber Amicorum Norbert Reich*, Nomos, Baden Baden, 1997, pp. 279-281.

⁵⁶ Artículos 30 a 36 que pasaron a ser los artículos 28 a 30 de la versión consolidada.

⁵⁷ Artículo 5 de la versión consolidada.





LEIRE ESCAJEDO SAN EPIFANIO

mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». La aplicación de este principio de subsidiariedad condujo a la retirada o enmienda de algunas propuestas de la Comisión en materia de protección de los consumidores⁵⁸, aunque dados los poderes expresamente conferidos a las instituciones comunitarias en el 129A, la influencia de este principio en materia de consumidores ha sido limitada⁵⁹.

En cuanto a las iniciativas concretas adoptadas en este período, en 1993 se publicó el Cuarto Programa de protección de los Consumidores (1993-1995)⁶⁰, bajo la rúbrica «*Poner el Mercado único al servicio de los consumidores*». Este programa destaca por la concentración de las iniciativas de la Comisión en el objetivo de reforzar la confianza del consumidor en el Mercado Interior. Así fue el caso de medidas de información al consumidor, acceso a la justicia y avances en salud y seguridad de los consumidores, si bien muchas de estas medidas se desarrollaron de forma integrada en las políticas comunes. Se elaboró también un Plan sobre política de consumidores para el período 1996-1998⁶¹, que recogía como prioridades en materia de consumo las siguientes: 1) la preocupación del consumidor por los servicios públicos, los servicios financieros y la seguridad de los alimentos; 2) el reto de la adaptación radical al cambio tecnológico que supone la sociedad de la información; y 3) el interés en que la política de consumo participe de la del desarrollo sostenible (consumo sostenible)⁶².

III. LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE AMSTERDAM (1997)

La política comunitaria de protección de consumidores y usuarios dio un importante paso adelante cuando se modificó el Tratado constitutivo

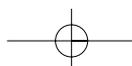
⁵⁸ MICKLITZ/ WEATHERILL, «Consumer policy in the European Community», cit., 1993, pp. 306-307, se refieren a los —muy discutidos— poderes que la Directiva 92/59 reconoció a la Comisión; en concreto, a la posibilidad de una actuación *cuando un producto dañase seriamente la salud o seguridad de los consumidores en varios Estados miembros*, siempre y cuando se reuniesen una serie de requisitos. Entre ellos, la evidencia de que el riesgo sólo pudiera eliminarse con la adopción de medidas adecuadas a nivel comunitario.

⁵⁹ Jules STUYCK, «European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam», cit, CMLR 2000, p. 382.

⁶⁰ COM (93) 378 final, de 28 de julio de 1993.

⁶¹ COM (95) 519 final, de 31 de octubre de 1995.

⁶² Consejo Económico y Social, *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*, Madrid, 1999.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

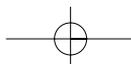
en Amsterdam, en el año 1997. No se introdujeron modificaciones sustanciales ni en los instrumentos de implementación de esta política ni en los objetivos perseguidos en esta materia. Pero dentro de las políticas de integración del mercado Interior⁶³, la doctrina ha destacado los avances en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de los consumidores y en la adquisición un mayor grado de autonomía de su política de protección. Veamos los aspectos en que el artículo 129A, que pasaría a ser el 153 del texto consolidado, fue reformado en Amsterdam.

Una simple lectura del artículo 153, nos confirma que se han mantenido las líneas básicas del artículo 129 A. De una parte, se mantienen las dos vías que a las que se ha hecho referencia y, para ambos casos, sigue empleándose el procedimiento de codecisión del art. 251 y con requisito de previa consulta del Comité económico y social. Recordando a grandes rasgos, existe la posibilidad de adoptar medidas con base en el artículo 95 (antiguo 100A) y en el contexto de la consolidación del mercado interior, recogiéndose como segunda posibilidad las medidas de apoyo a las políticas de los Estados miembros en materia de protección de los consumidores. Si profundizamos algo más en el texto, sí encontramos, no obstante, algunas reformas destacables. La primera de ellas relativa, precisamente, a este segundo tipo de *medidas*. Nótese que ya no se habla de adoptar «*acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados*», sino que se hace una referencia más general, a la adopción de «*medidas*». Asimismo, debe destacarse que tales medidas ya no han de ser sólo con el fin de *completar o apoyar las políticas de los Estados miembros*, sino que es posible también adoptar medidas de *monitorización o supervisión*⁶⁴ de estas políticas. Se mantiene, en cualquier caso, el carácter mínimo de estas actuaciones comunitarias, en el sentido de que las medidas que se adopten por las instituciones comunitarias «*no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección*» (art. 153.5 del Tratado de Amsterdam). Dichas medidas, continúa este apartado, deben ser compatibles con el Tratado y notificarse a la comisión.

Otra de las reformas introducidas con el Tratado de Amsterdam, quizá la más destacable de todas, es el reconocimiento expreso que se hace a los derechos de los consumidores, recogidos ya como tales de-

⁶³ G. PALAO MORENO, «La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo», en REYES LÓPEZ (coord.) *Derecho de consumo*, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 45-46.

⁶⁴ Nótese que en la versión inglesa del Tratado se habla de monitorización (monitoring), mientras que en francés se usa «control» (contrôler) y en alemán «supervisión» (Überwachung).





rechos. Se recogen, en concreto, tres derechos del listado, ya clásico, al que nos hemos referido con anterioridad: 1) el derecho a la información, 2) el derecho a la educación y 3) el derecho de los consumidores a organizarse para salvaguardar sus intereses. Dejando el análisis de su contenido para más adelante, cabe destacar que con este reconocimiento estos tres derechos adquieren un *status diferenciado* frente a otros intereses de los consumidores que ya el Programa Preliminar de 1975 había recogido como «derechos». Es el caso del derecho a la protección de los intereses económicos y el derecho a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios. En cualquier caso, y al margen del debate sobre la conveniencia o no de incluir también estos derechos omitidos, debemos destacar que con esta inclusión se materializa de algún modo una aspiración que ha estado presente a lo largo de toda la evolución de la política de consumidores en la UE⁶⁵.

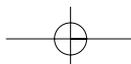
Cierto es que el art. 129A se refirió tras el Tratado de Maastricht a algunos de estos *derechos-intereses* de los consumidores como objetos de protección: la salud, la seguridad y los intereses de los consumidores, así como la garantía de una información adecuada. Este listado se recogía, sin embargo, en el subapartado referente a la adopción de medidas destinadas a apoyar las políticas de los Estados miembros⁶⁶, quedando al margen de esta referencia la vía más frecuentemente empleada en la práctica por las instituciones comunitarias: las medidas adoptadas por la comunidad en el marco de la realización del mercado interior. El Tratado de Amsterdam asume algunos de estos intereses y los refleja como *derechos*, situándolos de una forma distinta a su predecesor⁶⁷, en concreto en el apartado primero. Con ello el listado de derechos e intereses de los consumidores es de aplicación también a medidas de protección de los consumidores adoptadas en el contexto de la consolidación del mercado interior.

Otra novedad a destacar es que, con independencia de las medidas que específicamente se adopten con el fin de proteger a los consumidores —empleando cualquiera de las dos vías ya explicadas—, el Tra-

⁶⁵ N. REICH, «The recognition of fundamental rights in the areas of consumer and environmental protection by the EC», en *EU environmental law and policy & EU consumer law and policy: converging and diverging trends*, KYE (ed), Story-Scientia, 1995, pp. 127 y ss.

⁶⁶ Vid. *Supra*, II. C, en que se hacía referencia: 1) a medidas adoptadas dentro de la consolidación del mercado interior; y 2) medidas que apoyan las adoptadas por los Estados miembros.

⁶⁷ J. GUILLÉN CARAMÉS, *El Estatuto jurídico del consumidor*, Civitas, 2002, pp. 100-102.





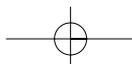
tado de Amsterdam se refiere a la necesidad de que, de algún modo, la protección del consumidor sea tenida en cuenta en todos los ámbitos de acción comunitaria. Así, en su apartado segundo, destaca el artículo 153 la necesidad de tener en cuenta las exigencias de protección de los consumidores en *la definición e implementación* de cualesquiera políticas y actividades de la Unión (política de libre competencia, política agrícola común o política regional, entre otras). La interpretación que de esta cláusula debe hacerse no es sencilla. La doctrina ha cuestionado si esta referencia del artículo 153 es más o menos fundamental que la que, en términos similares, recoge el artículo 6, sobre la integración de las exigencias de protección del medio ambiente. Caso de serlo, la pregunta sería por qué no se incluyó junto a dicha exigencia. También se habla de que parece una obligación meramente formal, sin un contenido material específico, y se plantean, además, dudas sobre el modo en que debe determinarse en qué actuaciones de la Comunidad deben considerarse los intereses de los consumidores.

Una última referencia la reservamos al principio de subsidiariedad y a la Decisión 283/1999. Como es sabido, el Tratado de Amsterdam no realizó ninguna reforma que afectase a este principio, pero en este período de tiempo se elaboró un relevante Protocolo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁶⁸ y dicho Protocolo fue posteriormente anexionado al Tratado Constitutivo de la Comunidad. Por cuanto aquí nos interesa, a través de este protocolo se introdujo en el tratado la posibilidad de una *integración diferenciada* en aquellas áreas que no son de exclusiva competencia de la comunidad (art. 11), áreas entre las que queda comprendida la política de protección de los consumidores. La Decisión 283/1999/CE, por su parte, estableció un marco general para las actividades comunitarias en favor de los consumidores, línea en la que se elaboró el IV Plan de acción sobre política de consumidores (1999-2001). Se fijaron como sectores de interés primordial la representación y la educación de los consumidores, su salud y seguridad y sus intereses económicos, manteniendo las prioridades marcadas en el plan de 1996-1998.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS CONSUMIDORES EUROPEOS

Antes de la elaboración de normas *ad hoc*, específicamente dirigidas a la protección del consumidor como tal, el consumidor podía exi-

⁶⁸ Vid, CRAIG/ DE BÚRCA, *EU Law*, 2.ª ed. Oxford, 1998, p. 37.



gir, junto con el cumplimiento debido de su contrato o la resolución de éste, otros derechos tales como la indemnización por los daños y perjuicios que hubiera sufrido por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso del contrato. Las normas tradicionales sobre la contratación civil, elaboradas en el contexto de la sociedad preindustrial, no resultaban, sin embargo, suficientes para proteger al consumidor⁶⁹ y con el movimiento de protección de los consumidores nace la exigencia de una mejor protección de los legítimos intereses de los consumidores. Las exposiciones más antiguas sobre derechos del consumidor se centraban en la protección de la salud y seguridad de éste. Posteriormente se avanza hacia una protección más global de la posición del consumidor como uno de los sujetos intervinientes en el mercado, y se habla de protección de los *intereses legítimos del consumidor*. En síntesis esta protección se refiere al derecho del consumidor o usuario a contratar en condiciones equitativas; es decir, en condiciones que, entre otras cosas, eviten que sea engañado o presionado, que garanticen su conocimiento sobre el contrato que suscribe y la ausencia de cláusulas abusivas en éste⁷⁰. Junto a esos derechos sustantivos aparecen también otros derechos instrumentales, como el derecho a la información o a la educación y el derecho de las asociaciones de consumidores a ser oídas.

Estos derechos, inicialmente difusos, comienzan a recogerse en forma de listado en diferentes textos. Como ya se ha indicado, el Primer Programa o Programa Preliminar de acción comunitaria en materia de consumidores contenía una relación de los derechos de los consumidores, elaborado con la referencia del *Mensaje de Kennedy de 1962* y la Resolución n.º 543 de 1973 del Consejo de Europa, texto definitivo de una *Carta Europea de protección de los consumidores*⁷¹. El texto de Kennedy recogía cuatro derechos (derecho a la seguridad, derecho a la información, derecho a elegir y derecho a ser escuchado), que en el *Programa Preliminar de la Comunidad europea de 1975* pasaron a ser cinco: derecho a la salud y a la seguridad; derecho a la protección de los intereses económicos; derecho a la información y a la educación; derecho a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios; y derecho a estar representados y a participar.

⁶⁹ R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, «La responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del consumo de bienes y servicios», en A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO / R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, *Estudios jurídicos sobre la protección de los consumidores*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 222-223.

⁷⁰ A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, «La protección de los legítimos intereses económicos», en *Estudios jurídicos, cit.*, pp. 142, 145.

⁷¹ G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Ed. Laterza, Bari, 1995, pp. 24 y ss.



LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

Entraremos a analizarlos a continuación, pero antes debemos recordar el *status* que se reconoce a estos derechos del consumidor en los Textos constitutivos de la Comunidad Europea. Como ya se ha visto, antes del Tratado de Amsterdam sólo cabía entender estos derechos como *intereses*. El reconocimiento de los mismos, a partir del Tratado de Maastricht, no se produjo, además, de forma general, sino que dichos intereses se relacionan únicamente con uno de los dos tipos de medidas que las instituciones comunitarias pueden adoptar en favor de los consumidores. En concreto, con las medidas de apoyo o complemento a las políticas de los Estados y no, por tanto, con las medidas que las instituciones comunitarias establecen en favor de los consumidores en el contexto de la consolidación del mercado interior. Como se ha visto, el Tratado de Amsterdam sí recogió expresamente algunos de los derechos de los consumidores en el apartado 1.º del art. 153: derecho a la información y el derecho a la educación (que inicialmente aparecían como un único derecho) y derecho a organizarse para salvaguardar sus intereses. Respecto del resto de intereses cabe encontrar, con todo, una base en los tratados que permite, al menos, considerar su defensa como intereses de los consumidores y usuarios. Muy especialmente en el caso de la salud y la seguridad de los consumidores. Veamos más detenidamente el contenido que se da a cada uno de estos derechos.

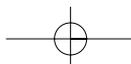
IV. A. *El derecho del consumidor a la información*

Algunos autores entienden que la información al consumidor es una figura que debe diferenciarse claramente de otras figuras tradicionales con las que guarda afinidad, como el dolo o la buena fe, pero mayoritariamente el *derecho a la información* es visto por la doctrina como una aplicación puntual de un derecho que informa toda la contratación privada. En España hay incluso quien ha propuesto la inclusión en el artículo 1258 del CC de un segundo párrafo que dijese así: «*todos los contratantes tienen derecho a recibir una información exacta, completa y comprensible sobre cuantos hechos pueda comprender su consentimiento*»⁷².

El consumidor, como todo contratante, tiene necesidad de conocer lo que adquiere, cómo lo adquiere y para qué⁷³. Es un derecho fuerte-

⁷² P. A. PÉREZ GARCÍA, *La información en la contratación privada*, 1990, *loc. cit.*

⁷³ G. ALPA, *I diritto dei consumatori*, *cit.*, 1995, pp. 24-26; M. J. REYES LÓPEZ, «Derecho a la información», en AA. VV, *Derecho de consumo*, *cit.*, 2002, pp. 277 y ss.





LEIRE ESCAJEDO SAN EPIFANIO

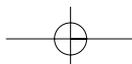
mente vinculado al consentimiento contractual y las instituciones protectoras de éste, y la doctrina parte, para su explicación y ubicación, de una evolución encadenada de dichas instituciones. Por ello, es frecuente la tendencia a no instituir este derecho como un derecho subjetivo abstracto y genérico del consumidor, porque ello sería una redundancia respecto de las normas que tradicionalmente han venido informando la contratación privada. La tendencia ha sido la de realizar frecuentes menciones, más o menos concretas, referidas a distintas fases o momentos de la preparación, nacimiento o ejecución de la relación jurídica, y, en ocasiones, a tipos muy específicos de contrato. En la legislación española el reconocimiento expreso de este derecho se entiende como una confirmación de que la voluntad que el consumidor prestó al contrato se formó con el conocimiento de todos los elementos del mismo.

No obstante, no debe olvidarse que conforme a las tesis paternalistas, la protección del consumidor exige acciones por parte del Estado que llegan, incluso, a vincular a la Administración pública. Esto también se concreta respecto del derecho a la información, lectura que puede hacerse del artículo 14 de la Ley General de protección de los Derechos de los Consumidores y usuarios, que encauza este derecho, entre otros, a través de personas de naturaleza pública, sean el Estado, las Comunidades Autónomas, los entes locales y organismos públicos de protección del consumidor.

En los textos constitutivos europeos no se concreta el desarrollo de este derecho. La garantía de una «*información adecuada*» al consumidor aparecía en la redacción del Tratado de Maastricht, pero como un «interés» que debía ser tenido en cuenta y, únicamente —como ya se ha dicho—, aplicable a las medidas adoptadas para apoyar o completar la protección ofrecida por los Estados miembros (129.^a). 1.b. De los derechos de los consumidores, dice STUYCK, el derecho a la información es *el más fundamental y específico*, un derecho que corresponde a todos los ciudadanos en tanto consumidores⁷⁴. Esta información al consumidor es uno de los instrumentos imprescindibles para consolidar la necesaria confianza de los consumidores en el mercado interior.

Sí encontramos un desarrollo más preciso de este derecho en el Derecho comunitario derivado. Los consumidores deben estar en condiciones de poder elegir con suficiente información los bienes y servicios que contratan, y al efecto se les debe garantizar una información comprensible sobre múltiples extremos, como el precio, la composición de los productos, la forma de utilización y demás. Pero también se insiste

⁷⁴ J. STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, p. 384.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

en la obligación del comerciante de informar por escrito al consumidor de su derecho de rescindir los contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles (por ejemplo las ventas a domicilio), las detalladas exigencias de información que se imponen en los viajes combinados o la obligación de unificar el método de cálculo del interés anual efectivo en los créditos al consumo.

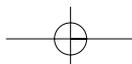
IV. B. *El derecho del consumidor a la educación*

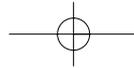
Junto al derecho a la información, hemos de hacer una breve referencia a un derecho estrechamente vinculado a éste: *el derecho a la educación*. Este derecho del consumidor quedó recogido como tal, por primera vez, en un informe elaborado por la OCDE en 1972 y relativo a la protección de los consumidores en los Estados miembros. Posteriormente se incorporó a la *Carta de protección del Consumidor* del Consejo de Europa (1973) y al citado *Programa Preliminar* de 1975. En cuanto a su contenido, se refiere este derecho a la puesta a disposición de los consumidores de oportunidades de formación que les permitan comportarse como consumidores informados, en condiciones de escoger adecuadamente ante la masiva oferta de bienes y servicios. Junto a objetivos inmediatos, como facilitar la comprensión y utilización de la información, difundir el conocimiento de los derechos y deberes del consumidor o fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos, el artículo 18 de la *Ley General de Consumidores y Usuarios* recoge como objetivos de este *derecho del consumidor a la educación*: el promover una mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y servicios, adecuar las pautas de consumo al desarrollo sostenible o fomentar la formación de educadores en este campo⁷⁵. Esta educación, para ser adecuada, debe necesariamente atender a la diversidad de consumidores (por ejemplo por diferencias de edad, procedencia social o nivel cultural)⁷⁶.

Las competencias de la Unión en materia general de Educación, asumidas en el Tratado de Maastricht (hoy art. 149) no incluyen medidas de armonización y se limitan a acciones no decisorias, de fomento, apoyo y complemento a la acción de los Estados. Sin embargo, el ámbito competencial es más amplio en lo relativo a los consumidores, por cuanto pueden adoptarse medidas para la educación de los consumi-

⁷⁵ GÓMEZ CALERO, *Los derechos de los consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 1994, pp. 51-52.

⁷⁶ En el mismo sentido, G. ALPA, *I diritto dei consumatori*, cit., 1995, pp. 24 y ss, 27.





dores que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros a este respecto.

IV. C. *El derecho de los consumidores a organizarse en orden a salvaguardar sus intereses.*

En la relación clásica de derechos de los consumidores se reconocen su derecho a asociarse, a su representación a través de organizaciones creadas al efecto e, incluso, su derecho a ser consultado y participar en la adopción de decisiones o en la elaboración de normas que pudieran afectar a sus derechos⁷⁷. El Tratado de la Comunidad Europea reconoce expresamente esta dimensión del derecho fundamental de asociación aplicado a los consumidores y la legislación derivada. En desarrollo de este derecho cabe recordar la ya citada Directiva 98/27 de acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

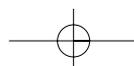
IV. D. *La salud y seguridad de los consumidores.*

Como ya se ha advertido, en este derecho del consumidor a la protección de la salud y la seguridad se centran las exposiciones más antiguas sobre derechos del consumidor, siendo además, en buena medida, herederos de los derechos de la persona a la salud y seguridad, que cuentan con una larga tradición en los ordenamientos jurídicos⁷⁸. Más allá de ser un derecho del consumidor, hemos de tener en cuenta que la preocupación por la salud y seguridad de las personas se asocia con el libre desarrollo de la personalidad y que los textos constitucionales de los Estados sociales incorporan expresamente el compromiso del Estado con estos valores. En el caso de los consumidores y usuarios, este derecho se ha desarrollado implementando medidas concretas para prevenir riesgos en la utilización de determinados productos o servicios y ha servido para justificar intervenciones de las Administraciones públicas, inicialmente en casos de especial gravedad, necesidad o urgencia⁷⁹, aunque posteriormente también a través del establecimiento de sistemas de control público de calidad.

⁷⁷ FERNÁNDEZ GIMENO, «El derecho a la representación», en AA. VV., *Derecho de Consumo, cit.*, 2002, pp. 319 y ss.

⁷⁸ María José REYES LÓPEZ (coord), *Derecho de consumo, cit.*, pp. 109 y ss.

⁷⁹ Detalladamente, A. NAVARRO MUNUERA, «Comentario al art. 3», en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO/ SALAS HERNÁNDEZ (coords), *Comentarios a la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios*, Madrid, 1992, pp. 34 y ss.





LA BASE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN...

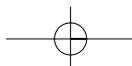
El *Primer Programa de protección de los consumidores* recogió ya en 1975 la salud y seguridad entre los derechos básicos del consumidor, siendo respaldada esta decisión en la *Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975*. El objetivo que se fija a este respecto es el de lograr una protección *eficaz* ante los riesgos que específicamente puedan afectar a la salud y seguridad de los consumidores en la utilización normal o previsible de bienes o servicios. Este objetivo ha permitido establecer unos criterios de control y regulación homogénea de determinadas *sustancias o preparados*, especialmente en los destinados a la alimentación, y en otros bienes o aparatos que pudieran afectar a la salud y seguridad de los consumidores (cosméticos, medicamentos, juguetes, insecticidas o aparatos eléctricos, entre otros). Los expertos y las asociaciones de consumidores critican, no obstante, la excesiva diversificación y concreción en la elaboración de normas que responden a estos intereses del consumidor, creadas además buscando una conciliación con el funcionamiento del mercado interior. Hasta fechas muy recientes no se ha planteado la elaboración, por ejemplo, de un Reglamento general sobre alimentos.

En otro orden de cosas, cabe destacar que estos derechos a la salud y seguridad de los consumidores fueron los primeros *intereses* del consumidor que se reconocieron expresamente en el Derecho comunitario originario, a partir del Tratado de Maastricht, e incluso cabe hallar referencias anteriores (en los antiguos artículos 36 y 56 TCE), entre los motivos que justificaban una restricción de la libre circulación de mercancías y servicios (artículos 30 y 46 de la versión consolidada del Tratado). A pesar de ello, en el Tratado consolidado de la Comunidad Europea, la salud y la seguridad de los consumidores mantienen, sin embargo, un *status* de «intereses» de los consumidores y objetivos de la política comunitaria, sin ser reconocidos expresamente como derechos del consumidor.

IV. E. *La protección de los intereses económicos de los consumidores y la garantía y responsabilidad de los productos*

En palabras de A. BERCOVITZ, es inimaginable la protección de los consumidores sin incluir en ella sus intereses económicos porque, como ya recogió en 1962 el *Informe Molony*, «*el consumidor es, ante todo, un comprador, {...} un adquirente de bienes y servicios que espera contratar en condiciones equitativas*»⁸⁰. Quienes adquieren bienes o servicios de-

⁸⁰ A. BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, «La protección de los intereses económicos», *Estudios jurídicos*, cit., pp. 141-142, 145.



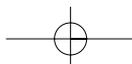


ben estar protegidos frente a los abusos de poder de quien los ofrece, en particular ante los contratos redactados unilateralmente, las cláusulas abusivas en la contratación, las condiciones abusivas de crédito, exigencias de pago de servicios no solicitados o métodos de venta poco ortodoxos. Dentro de esa expectativa por contratar en condiciones equitativas cabe incluir el derecho a que los productos adquiridos o servicios contratados se correspondan con aquello que legítimamente cabe esperar conforme a la oferta que se formuló al consumidor, algo que va más allá de una mera ausencia de defectos. En este contexto se han ofrecido al consumidor algunas garantías, como las de comprobar el producto, reclamar en caso de error, defecto o deterioro, así como una obligación accesoria de garantía que comprende multitud de opciones. Entre estas últimas están las de reparación gratuita, sustitución del objeto por otro de idénticas características o devolución equitativa del precio de mercado en caso de incumplimiento⁸¹. También quedan abarcados en esta protección de los intereses de los consumidores, los requisitos de presentación y propaganda de los bienes o servicios.

En el Derecho comunitario la protección de estos intereses fue tenida en cuenta desde un principio. Se recogió como un derecho básico del consumidor en el Programa Preliminar de 1975 y a su satisfacción se destinaron varias de las primeras Directivas en la materia, como es el caso de la Directiva sobre contratos negociados fuera de establecimientos mercantiles de 1985, la Directiva sobre créditos al consumo 1987 o la Directiva sobre publicidad engañosa de 1990. El tratado de Maastricht, por su parte, incorpora, como ya se ha visto, un reconocimiento expreso de estos intereses como base para que la Comunidad adopte medidas de apoyo o complemento a las políticas de los Estados miembros. No obstante, la protección de estos intereses no fue reconocida en el Tratado de Amsterdam como *derecho del consumidor*. A juicio de algunos autores, esto no implica una desprotección de estos intereses, porque existen otras vías para hacerlos valer. Recuerdan en este sentido que la protección de los legítimos intereses de los consumidores goza de un lugar destacado entre las «razones de interés general» que, conforme al principio de proporcionalidad desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades permite emplear este interés como base para justificar obstáculos no discriminatorios a la libre circulación de bienes y servicios (artículos 28 y 49, antiguos 30 y 59)⁸².

⁸¹ Véase detalladamente sobre este respecto J. R. DE VERDA Y BEAMONTE, «Régimen de garantía y responsabilidad de los productos y servicios», en AA. VV., *Derecho de consumo*, cit., 2002, pp. 445 y ss.

⁸² J. STUYCK, «European Consumer Law», CMLR 2000, p. 384, analiza cómo este derecho fue reconocido ya por el TJCE en la Sentencia *GB Inno BM versus CCL* (1990).





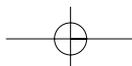
V. PERSPECTIVAS DE FUTURO, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

La doctrina relativa a la legislación europea ha venido incidiendo, quizá en exceso, en la tensión existente entre dos objetivos. De una parte, el establecimiento de un mercado común con libre circulación y libre competencia; de otra parte, la protección de los consumidores. Parecía que las exigencias del libre mercado reducirían al mínimo los niveles de protección de los Estados miembros y en el mismo sentido era contemplada la armonización. La realidad, sin embargo, ha demostrado que no eran objetivos de todo incompatibles. Así se ha visto, de una parte, en la jurisprudencia del TJCE. En concreto, en las restricciones a la libre competencia que, con base en el artículo 28 (antes 30) se han admitido sobre la base de la protección de los consumidores. Ciertamente se han rechazado aquellas alegaciones que, bajo la apariencia de proteger a los consumidores, escondían medidas puramente proteccionistas o que protegían intereses no adecuados o desproporcionados, como el intento de Alemania de prohibir en la cerveza aditivos que estaban permitidos en otros productos alimentarios.

El Proyecto de Constitución Europea mantiene los parámetros de política de consumidores establecidos en el Tratado de Amsterdam. Dicha política aparece listada como competencia compartida en el apartado I.14.2.f) y el contenido de la misma se desarrolla en el artículo III.235 de dicho Proyecto, que recoge sustancialmente en cuatro apartados el contenido del art. 153 del texto consolidado. Así, se mantiene el carácter «mínimo» de la política comunitaria de consumidores, reconociendo a los Estados la posibilidad de adoptar o mantener normas que ofrezcan mayores niveles de protección.

Como única novedad, aunque como veremos relativa, cabe referirse a la supresión del apartado 2 del 153, que establecía la necesidad de que las exigencias de protección de los consumidores fueran tenidas en cuenta en la definición y ejecución de las políticas comunitarias. Más que de supresión, sin embargo, debe hablarse de traslado, por cuanto que esta exigencia se ha previsto en el texto constitucional como un derecho fundamental al que «*en las políticas de la Unión se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores*» (art. II. 98 del Proyecto).

Tampoco hay cambios sustanciales en lo que se refiere a las medidas que cabe adoptar y a los instrumentos jurídicos que deberán emplearse al efecto. Comienza este artículo III.235 indicando que la Unión *contribuirá* a la protección de la salud, la seguridad y los intereses



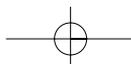


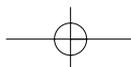
económicos de los consumidores, así como a la promoción sus derechos a la información, a la educación y a organizar sus intereses, con el fin de «*garantizarles un nivel elevado de protección*». Para la consecución de estos objetivos se indican nuevamente dos vías, que requerirán la adopción de una ley marco, adoptada previa consulta con el Comité Económico y Social: 1) medidas que se adopten en el marco del establecimiento o funcionamiento del mercado interior; 2) y medidas que apoyen, complementen o supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

Por cuanto se refiere ya a las iniciativas concretas, en este comienzo del Siglo XXI debe destacarse la «*Estrategia en materia de política de Consumidores*» presentada por la Comisión en 2002, a partir del cual el Consejo elaboró en 2002 una Resolución que daría lugar a la *Decisión del Parlamento y el Consejo sobre un Marco para la Financiación de Acciones comunitarias en apoyo a la política de consumidores (2004)*⁸³. Con un total de 72 millones de Euros se dota la ejecución de diferentes acciones que van desde la preparación de medidas legislativas, hasta el seguimiento y evaluación de mercados y niveles de seguridad o de información, así como formación o asesoramiento.

No se trata de una estrategia novedosa, porque se persiguen objetivos que cabe hallar en los primeros planes comunitarios. Así, proporcionar unos requisitos básicos de protección de la salud y garantía de la seguridad, así como de salvaguarda de intereses económicos de los consumidores, con el fin último de contribuir a una elevada protección de éstos. Tampoco se esperan grandes cambios en la instrumentación de esta política, por cuanto, para obtener los fines ya citados, se indican como medios y objetivos inmediatos la armonización de la seguridad de los bienes y servicios, así como del orden económico y jurídico, y la garantía de seguimiento de los problemas relacionados con las prácticas comerciales. Todos ellos se recogieron ya en el *Libro verde sobre protección de los consumidores* y las novedades, por tanto, habrá que buscarlas en la concreción práctica de estos objetivos.

⁸³ DOL n.º 5, de 9 de enero de 2005, en sustitución de la Decisión 283/1999/CE, cuya vigencia concluyó en 2003. Comunicación de 7 de mayo de 2002 sobre *Estrategia en Política de Consumidores 2002-06* (Doc COM (2002) 208 in fine). Vid, EUROPEAN COMMISSION, *Sustainable consumption and production in the European Union*, Bruselas, 2004, pp. 13-14.





Resumen

En el constitucionalismo de la segunda posguerra, preocupado por consagrar el Estado como promotor de la justicia social y económica, el movimiento de defensa de los consumidores se abrió paso hasta el proceso de construcción del mercado común. Aunque no reflejada en los textos constitutivos, al menos desde los años 70 se constata una clara preocupación por los consumidores. Ya entonces quedó de manifiesto la complejidad de establecer la base jurídico-constitucional y la orientación de tal política, toda vez que se excluye de las políticas comunes y se aborda como competencia compartida con los Estados miembros.

Este trabajo de investigación aborda la base jurídica y la orientación de la política comunitaria en esta materia, ya desde el Tratado de Roma. En dicho texto aparecen indicios de esta preocupación, a pesar de que el Tratado no prestó atención expresa, o al menos directa, a los consumidores.

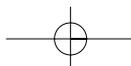
En el contexto de una integración que ha tenido como pieza clave la construcción de un mercado interior de servicios y bienes de consumo, y visto el impulso del progresivo reconocimiento que los derechos de los consumidores obtuvieron en Europa, a partir de los años 70 puede hablarse ya de una política comunitaria en esta materia. Desde el Programa Preliminar de 1975, la política de protección de los consumidores ha evolucionado tanto en la consolidación de sus bases jurídicas como en la intensidad de sus acciones. Ello puede verificarse en una historia cuyos hitos principales son el Acta Única Europea y el Tratado de Amsterdam. Junto a esa evolución, son objeto de atención en este trabajo los instrumentos que, como la armonización mínima, son empleados en esta política. Se analiza el listado de derechos de los consumidores, aportando por último una perspectiva de futuro que atiende a las previsiones del Proyecto de Constitución Europea.

Title

The constitutional law basis of the Consumer protection in the European Union.

Summary

I. Consumer protection in the European Union, a constitutional law perspective. II. First stage of consumer legal protection in the EC: from rome to maastricht. III. Changes introduced by the Amsterdam treaty (1997). IV. European consumers' protected rights and interests. V. Future perspective; special attention paid to the project of european constitution.





Abstract

After the Second World War, the constitutionalism focused its attention on strengthening the role of the State in the fostering of social and economic justice. The movement of consumer protection was developed into this constitutionalism, aiming at the process of creation of the common market. At least by the 1970s there was a clear concern for consumer protection, even though it did not figure in the wording of the constituent treaties. The setting up of its legal and constitutional basis and the orientation of its policy showed to be so complex that it was excluded from the common policies and dealt with as a competition shared with the member States.

This essay deals with the legal basis and the community policy orientation in this matter, from the Treaty of Rome onwards. In this text there were signs of this preoccupation, even though the Treaty did not pay express, or at least direct, attention to consumer protection.

In the context of an integration process whose cornerstone was the building up of an internal market of services and consumer goods, and considering the thrust that had been given to the formal recognition of consumer rights in Europe, the factual existence of a community policy in this matter can be set around the 1970s. Since the Preliminary Program of 1975, the consumer protection policy has evolved as much in the consolidation of its legal basis as it has in the intensity of its actions. This can be verified throughout a process whose main landmarks have been the Single European Act and the Treaty of Amsterdam. Besides that evolution, this essay pays due attention to the instruments that, like the minimum harmonization, have been used for this policy. The list of consumer rights is also analyzed and, to conclude this essay, a future perspective is given, pondering the provisions of the project of an European Constitution.

Key words

Consumer protection in the European Union, European consumers' protected rights and interests.

Palabras clave

Protección de consumidores en la UE, Derechos de los consumidores en la UE.

