



LA POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES: PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS

Una política eficaz de protección de los consumidores garantiza un funcionamiento correcto y eficiente del mercado único^[1]. Tiene por objeto garantizar los derechos de los consumidores frente a los comerciantes y proteger de forma más adecuada a los consumidores vulnerables^[2]. Las normas en materia de protección de los consumidores tienen el potencial de mejorar los resultados del mercado para la economía en su conjunto. Hacen que los mercados sean más justos y, con la mejora de la calidad de la información proporcionada a los consumidores, pueden conducir a resultados de mercado más ecológicos y sociales. La capacitación de los consumidores y la protección efectiva de su seguridad y de sus intereses económicos se han convertido en objetivos básicos de la política de la Unión.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

Artículo 4, apartado 2, letra f), y artículos 12, 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El artículo 114 del TFUE sirve de base jurídica a las medidas de armonización que tienen por objeto el establecimiento del mercado interior. Hace hincapié en el objetivo de garantizar un nivel de protección elevado, también en relación con la protección de los consumidores, y estar al día de las novedades basadas en hechos científicos.

El artículo 169 del TFUE establece una base jurídica para toda una serie de acciones a escala de la Unión en el ámbito de la protección de los consumidores. En él se prevé que «para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses». También se contempla un refuerzo de la atención a los intereses de los consumidores en otras políticas de la Unión. En este sentido, el artículo 169 del TFUE refuerza lo dispuesto en el artículo 114 y amplía su ámbito de aplicación más allá de los aspectos del mercado

[1] Estudio sobre aspectos de los servicios financieros relativos a la protección del consumidor, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Departamento Temático A, 2014,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

[2] Estudio sobre la contribución del crecimiento a la protección de los consumidores, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Departamento Temático A, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU\(2019\)631066_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



único para incluir el acceso a bienes y servicios, el acceso a los tribunales, la calidad de los servicios públicos y cuestiones relacionadas con la nutrición, la alimentación, la vivienda y la política sanitaria. El artículo dispone, además, que las medidas que adopte la Unión no deben impedir que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados. Por consiguiente, la política de los consumidores forma parte del objetivo estratégico de la Unión de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Además de las medidas directas orientadas a proteger sus derechos, la Unión vela por la integración de los intereses de los consumidores en su legislación relativa a todos los ámbitos de actuación pertinentes.

De conformidad con el artículo 12 del TFUE, al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión deben tenerse en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores. El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea refuerza la protección de los consumidores al disponer que las políticas de la Unión deben garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

ACCIONES

A. Consideraciones generales

El programa de acción de la Unión en el ámbito de la política de los consumidores se basa principalmente en la [Agenda del Consumidor Europeo y el Programa plurianual de Consumidores para 2014-2020](#)[3].

La Agenda del Consumidor Europeo presenta varios objetivos:

- fomento de la seguridad del consumidor mediante el paquete de medidas sobre la seguridad de los productos y la vigilancia del mercado de 2013, en particular a través de una mejora de la identificación y la trazabilidad de los productos, medidas que aumentan la seguridad de la cadena alimentaria y las nuevas normas sobre seguridad de los productos cosméticos, introducidas a mediados de 2013;
- profundización del conocimiento en materia de derechos de los consumidores: se han desarrollado herramientas interactivas, como el sitio web «Consumer Classroom», para informar y educar a los consumidores y ayudarles a participar plenamente en el mercado único;
- refuerzo de la observancia de las normas sobre consumo mediante una acción coordinada contra las infracciones de la legislación de la Unión sobre consumo en forma de controles de sitios web (barridos) por las redes de autoridades nacionales de protección de los consumidores; y procedimientos extrajudiciales simples, rápidos y poco costosos para que los consumidores busquen compensaciones, como resultado de la [Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios](#) (2013) y el [Reglamento sobre resolución de litigios en línea](#) (2013);
- integración de los intereses de los consumidores en políticas sectoriales clave a través de una nueva legislación en sectores como telecomunicaciones, tecnologías digitales, energía, transporte y alimentación, y nuevas medidas para incrementar la transparencia y el acceso a servicios financieros al por menor y facilitar a los titulares de cuentas el cambio de cuenta bancaria;



- capacitación de los consumidores como principal objetivo general de la estrategia de política de consumo de la Unión, tal como se describe en el documento de trabajo de la Comisión titulado «Consumer Empowerment in the EU» (Capacitación de los consumidores en la UE), con el que se busca empoderar a los consumidores de la Unión mediante opciones, información y conocimiento de los derechos de los consumidores y de los mecanismos de recurso.

La Agenda de los Consumidores también reconoce retos, como el avance hacia un consumo más sostenible y la respuesta a las necesidades específicas de los consumidores vulnerables.

Su objetivo es ayudar a los ciudadanos a disfrutar de sus derechos como consumidores y a participar activamente en el mercado único, con lo que se fomentará el crecimiento y la innovación y se ayudará a la Unión a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Las instituciones de la Unión llevan a cabo un seguimiento sistemático de la política de los consumidores mediante el [Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores](#), con el que se supervisan las condiciones nacionales para los consumidores en tres ámbitos (conocimiento y confianza, cumplimiento y ejecución, reclamaciones y resolución de litigios) y se examinan los avances en la integración del mercado al por menor de la Unión sobre la base del nivel de transacciones transfronterizas entre empresas y consumidores y el desarrollo del comercio electrónico. También se efectúa un seguimiento sistemático de la política de los consumidores a través del [Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo](#), que recopila datos sobre los consumidores que han realizado recientemente una compra para evaluar el rendimiento de más de 40 mercados de consumo sobre la base de indicadores clave, como la confianza de que los vendedores respetan las normas de protección de los consumidores, la comparabilidad de las ofertas, la elección disponible en el mercado, el grado en que se cumplen las expectativas de los consumidores y los daños causados por los problemas que encuentran los consumidores^[4].

B. Medidas sectoriales ([2.2.2](#))

1. Grupos de consumidores

Para las instituciones de la Unión es prioritaria la participación de grupos que representen los intereses de los consumidores europeos. El Grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC) es el foro principal para que la Comisión consulte a organizaciones de consumidores nacionales y europeas. El Grupo, creado por la [Decisión 2009/705/CE](#) de la Comisión, puede asesorar e informar a esta sobre cualquier asunto relacionado con los intereses de los consumidores a escala de la Unión. El Parlamento y el Consejo han adoptado recientemente un Reglamento por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios

[4] Véase la 12.ª edición de 2016: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy_es



financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros^[5].

2. Educación del consumidor

La Unión ha adoptado medidas para la educación del consumidor en distintas etapas, como la inclusión gradual de la educación del consumidor en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria. Una de estas iniciativas a tal fin es «Consumer Classroom», un sitio web multilingüe de la comunidad paneuropea para profesores. Contiene una amplia biblioteca sobre educación del consumidor de toda la Unión y proporciona herramientas interactivas y de colaboración para ayudar a preparar y compartir lecciones con los estudiantes, así como con otros profesores. La herramienta interactiva y en línea sobre educación del consumidor «Dolceta» (<http://www.dolceta.eu>) está disponible en todos los Estados miembros y en todas las lenguas oficiales de la Unión. Está destinada a profesores y formadores, pero también a los consumidores y abarca, entre otros temas, los derechos básicos de los consumidores, la seguridad de los productos y la educación financiera.

3. Información al consumidor

Una mejor información y mayores conocimientos sobre los derechos del consumidor podrían comportar que aumentara la confianza de los consumidores. La Unión ha creado la Red de Centros Europeos de los Consumidores (Red CEC) con el fin de asesorar e informar sobre problemas con compras transfronterizas y tramitar las quejas de los consumidores. Una red paralela, FIN-NET, cumple la misma función en relación con las quejas relativas a los servicios financieros transfronterizos. La Comisión también elabora campañas de información sobre consumo en los Estados miembros y publica guías prácticas para los consumidores. Solvit es un servicio dedicado a resolver los litigios que resultan de infracciones del Derecho de la Unión.

La campaña de sensibilización sobre los derechos de los consumidores, organizada por la Comisión, discurrió entre la primavera de 2014 y principios de 2016 e informó a los ciudadanos de sus derechos en virtud de la legislación de la Unión sobre consumo, indicándoles los lugares adecuados en los que obtener asesoramiento y ayuda en caso de tener preguntas o problemas. Su objetivo era aumentar el conocimiento general de comerciantes y consumidores sobre los derechos de los consumidores en toda la Unión, que se derivan principalmente de la transposición nacional de las directivas de la Unión. Se centró especialmente en la Directiva sobre derechos de los consumidores, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre cláusulas abusivas y la Directiva sobre garantías y ventas de bienes de consumo.

Una investigación efectuada para el Parlamento Europeo revela que, si bien en internet está disponible una gran cantidad de información sobre derechos de los consumidores, esta se encuentra dispersa entre numerosas fuentes europeas y nacionales^[6]. El

[5]Reglamento (UE) 2017/826 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establece un programa de la Unión para apoyar actividades específicas de fomento de la participación de los consumidores y otros usuarios finales de servicios financieros en la formulación de políticas de la Unión en el ámbito de los servicios financieros durante el período 2017-2020 — <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj>

[6]Estudio sobre un punto de contacto único europeo, elaborado para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), Departamento Temático A, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)



portal «Your Europe» (Tu Europa)^[7] desempeña un importante papel al ofrecer acceso a mejor información sobre política de consumo y al recopilar distintas fuentes de información en un único centro de referencia. En el futuro se mejorará el acceso a la información a través de un portal digital único^[8].

4. Aplicación efectiva de los derechos de los consumidores

La aplicación correcta y efectiva de estos derechos es igual de importante que la existencia de los derechos de los consumidores. La responsabilidad de su aplicación compete principalmente a las autoridades públicas de los Estados miembros. El [Reglamento \(UE\) n.º 2017/2394](#) sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores conecta todas estas autoridades en una red europea y pone a su disposición un marco de intercambio de información y de cooperación para impedir que se infrinjan las leyes que regulan la protección de los consumidores (por ejemplo, sobre publicidad engañosa, viajes combinados o ventas a distancia). La red realiza asimismo investigaciones coordinadas y actividades de cumplimiento de la legislación (por ejemplo, en forma de barridos en internet en los que las autoridades comprueban que los sitios web cumplen la legislación).

El 11 de abril de 2018, la Comisión anunció un nuevo marco para los consumidores, cuyo objetivo es garantizar una mayor eficacia de los mecanismos de aplicación. Dicho marco propone que se permita a las entidades habilitadas poner en marcha acciones de representación en nombre de los consumidores y que se dote a las autoridades de consumo de los Estados miembros de más competencias para imponer multas con el fin de responder adecuadamente a las vulneraciones de los derechos de los consumidores.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento mejora constantemente las normas en materia de protección de los consumidores en la Unión. La política de protección de los consumidores ha pasado de ser una mera armonización técnica de las normas desde la perspectiva del mercado interior a convertirse en uno de los factores que contribuyen a alcanzar el objetivo de crear una «Europa de los ciudadanos». El procedimiento de codecisión y la ampliación de los ámbitos legislativos a los que es aplicable la votación por mayoría cualificada en el Consejo han conferido al Parlamento el poder de desarrollar y reforzar la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores. Como resultado de la labor legislativa del Parlamento Europeo, desde el 13 de junio de 2014, los Estados miembros aplican las leyes nacionales con las que se transpone la [Directiva sobre los derechos de los consumidores](#), aprobada por una mayoría abrumadora en el Parlamento. Dicha Directiva refuerza los derechos de los consumidores fijando un periodo de reflexión más largo para los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento, introduciendo una mayor transparencia de los precios,

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

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



prohibiendo el uso de casillas seleccionadas previamente y clarificando la información sobre el contenido digital, a fin de aumentar la confianza de los consumidores de la Unión.

El 12 de diciembre de 2017, el Parlamento aprobó el Reglamento (UE) 2017/2394 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores^[9], al objeto de mejorar la eficacia de las normas y los procedimientos de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores. El 26 de marzo de 2019, el Parlamento aprobó una Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores^[10]. El 27 de noviembre de 2019, el Parlamento adoptó la Directiva (UE) 2019/2161 relativa a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión^[11].

El Parlamento desempeña un papel importante ya que no solo define la legislación de la Unión, sino que también configura las agendas políticas en el ámbito de la protección de los consumidores mediante la aprobación de informes de propia iniciativa (INI). El Parlamento se ha mostrado especialmente activo en los intentos por conseguir un mayor presupuesto destinado, por ejemplo, a las actividades de información y educación (financiera) del consumidor y al desarrollo de la representación de los consumidores en los Estados miembros, centrándose en particular en los que se adhirieron a la Unión después de 2004. El 19 de julio de 2018^[12], el Parlamento publicó un informe de propia iniciativa, elaborado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO), sobre la calidad dual de los productos en el mercado único, que fue aprobado el 13 de septiembre de 2018. En dicho informe, el Parlamento menciona de forma explícita la calidad dual de los productos de marca idéntica cuando resulta discriminatoria y no respeta las expectativas de los consumidores.

En abril de 2020 se publicó una nota informativa titulada «Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation» (Consumo sostenible y legislación en materia de protección de los consumidores), en la que se analiza cómo puede promoverse el consumo sostenible y una vida útil más larga de los productos a través de la legislación sobre protección de los consumidores. Este trabajo de investigación fue solicitado por

[9]Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

[10]Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, Textos Aprobados, [P8_TA\(2019\)0222](#).

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

[12]Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2018, sobre la calidad dual de los productos en el mercado único ([2018/2008\(INI\)](#)).



la Comisión IMCO en el marco del futuro informe de propia iniciativa titulado «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores».

Durante la crisis de la COVID-19, la protección del consumidor resultó esencial para garantizar los reembolsos por las cancelaciones de servicios, así como para luchar contra la propagación de la desinformación y los comerciantes deshonestos que venden equipos médicos falsos o no conformes a precios excesivos. El 23 de marzo de 2020, la Comisión IMCO dirigió una carta a la vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, Margrethe Vestager, a los comisarios Thierry Breton y Didier Reynders, y a la Presidencia croata del Consejo, en la que se pedía que se adoptaran nuevas medidas para hacer frente a la crisis de la COVID-19 y se apuntaba a un control democrático de este proceso. La Comisión IMCO se reunió el 2 de abril de 2020 con el comisario Thierry Breton y el 14 de abril de 2020 con el comisario Didier Reynders para revisar las medidas ya aplicadas y los instrumentos utilizados.

Paralelamente, el Parlamento ha estado trabajando en la futura [Ley de Servicios Digitales](#), que tiene por objeto hacer más seguro el comercio electrónico mediante la aplicación de medidas de ejecución más estrictas para proteger eficazmente a los consumidores en un entorno digital.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Louise Blandin
09/2020

