



LA POLÍTICA EUROPEA DE CONSUMIDORES: ENTRE LA REVISIÓN DE 2001 Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN

por Elena F. Pérez Carrillo

Universidad de Santiago de Compostela

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La política europea de los consumidores, no prevista como tal por los padres fundadores de Europa, se ha ido configurando progresivamente como un utensilio cada vez más necesario para la integración europea y la consolidación del mercado interior (1), distinguiéndose **cuatro grandes períodos que condujeron a su formulación**: Desde 1957 hasta 1972 predomina el aspecto económico de la integración y no se percibe una política de consumo autónoma. Desde 1972 hasta 1983 se diseña una Europa más cercana a los ciudadanos, aparece el primer programa de la Comunidad Europea para la Protección y la Información de los Consumidores y el primer Consejo de Consumo celebrado en 1983. El lapso transcurrido desde 1984 hasta 1992 se caracteriza por la influencia del Acta Única Europea, la construcción del mercado interior por ser un momento en el que se dan los primeros pasos hacia la eventual Unión Económica y Monetaria. A partir de 1992, y en particular, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht surge con entidad propia la Política de Consumo de la Unión Europea.

(1) El Tratado de Roma de 1957 no estableció explícitamente ni principios ni fundamentos jurídicos concretos para una política común de protección de los consumidores. T. BOURGOIGNIE, Elementos para una teoría del Derecho de Consumo, Eusko Jauriaritza, Vitoria, 1994.

La **adopción de decisiones sobre consumo** está sometida al procedimiento de codecisión del artículo 251 TCE y a la consulta del Comité Económico y Social. Además, y dada la referencia cruzada del artículo 153 (sobre consumo) al 94 (mercado interior), las medidas de protección de los consumidores están influidas por la obligatoriedad de recurrir a las directivas, para la aproximación de disposiciones legales, administrativas y reglamentarias para el establecimiento de un mercado común. La configuración del consumo en el TCE hace además que estemos ante una política europea complementaria de la de los Estados, en lugar de encontrarnos en ámbito de competencia comunitaria plena (2). Siendo una política horizontal, debe ser tenida en cuenta en la elaboración y en la aplicación de todas las decisiones que le puedan afectar, al margen de cual sea el sector político en el que las mismas sean adoptadas (3). Asimismo se trata de una materia en la que resulta imprescindible la **articulación funcional de las diversas Instituciones comunitarias, la coordinación con otras**

organizaciones internacionales como la OCDE, el GATT o la OMC y la colaboración con organizaciones y asociaciones de consumidores.

Sucesivos Consejo Europeos insisten en la importancia de esta política y en la necesidad de integrarla en las diversas actividades de la Unión. Así, el de **Niza** de diciembre de 2000 se refería, dentro de las Conclusiones de la Presidencia (epígrafe de Europa de los Ciudadanos), a la necesidad de desarrollar rápidamente los principios del Tratado de Amsterdam sobre el Consumo, y aprobó una resolución sobre el principio de cautela, dentro de la aspiración de la CE de lograr un elevado nivel de protección (de entre otros) los consumidores (4). En ese mismo Consejo se destacaba la necesidad de crear una Autoridad Alimentaria Europea para protección de los consumidores (5). El **Consejo Europeo de Gotemburgo** reafirmó el compromiso de la Unión para lograr un desarrollo sostenible (6).

(2) S. WEATHERILL, «The European Commission's Green Paper on European Contract Law: Context, Content and Constitutionality», *Journal of Consumer Policy* 24, núms. 2/4, 2001, páginas 287-338, en especial página 289. Considera el plano de actuación de la Comunidad en materia de consumo en relación de subordinación a de la acción comunitaria a la de los Estados.

(3) Para una visión general de la política europea de consumo, E. F. PÉREZ CARRILLO, Editorial: Boletín Galicia Europa, n.º 85, septiembre 1998, páginas 3 a 5.

(4) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Niza, 7, 8, 9 de diciembre de 2000, apartado V «La Europa de los ciudadanos», página 9, y Anexo III «Principio de cautela». Este texto es accesible en europa.eu.int.

(5) Ver el apartado 36 de las Conclusiones de la Presidencia Francesa, Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. En el momento de escribir estas líneas, y una vez que ya ha tenido lugar el Consejo de Laeken de diciembre de 2001, aún no ha sido posible llegar a un acuerdo definitivo sobre la sede de esta futura agencia.

(6) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001. Epígrafe II «Una estrategia para el desarrollo sostenible», apartados 19 y 30. Este texto es accesible en europa.eu.int.

Los Consejos de Barcelona y de Sevilla, han sido fundamentales para la aprobación del nuevo marco político.

La Comisión, por su parte, realiza propuestas y efectúa el seguimiento de los planes de acción plurianuales en materia de consumo, a través de los que se trata de integrar esta política en todas las actividades de la Unión y de establecer un marco general de legislación y ejecución de medidas de protección de los consumidores, que no sólo incide en la regulación de las materias de comercio interior, sino que además se refleja en otras como la seguridad, salud, transporte, agricultura, política exterior, alimentación, medio ambiente, economía, justicia y difusión de información.

LA ACTUAL REVISIÓN, DEL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE CONSUMO

El Informe de la Comisión «Relativo al Plan de Acción sobre política de los consumidores 1999 -2001 y el Marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores 1999 -2003» de 23 de agosto de 2001 (7) recuerda que **estamos entrando en un nuevo período en la evolución de la política de los consumidores**. Por ello, la Comisión realiza un «análisis del Estado de ejecución en cada uno de los grandes ámbitos políticos previstos en el Plan de Acción» (representación y formación, salud y seguridad y protección de los intereses económicos), particularmente por lo que respecta a su aplicación en 1999, y en 2000, de conformidad con la Decisión 283/1999/CE que establece un marco general para las actuaciones a favor de los consumidores (8). Las prioridades del Plan que acaba de finalizar se centraban en tres objetivos. Uno de ellos consistía en lograr que los consumidores europeos tuviesen mayor influencia en la Unión (9). Otro en alcanzar un elevado nivel de salud y seguridad para los consumidores (10). El último consistía en el pleno respeto de los intereses de los consumidores (11). De cara al futuro próximo, la Comisión pone de manifiesto la necesidad de seguir adaptando la política de consumidores al contexto en el que se desarrolla.

(7) Documento COM (2001) 486 final. El Plan de acción analizado fue publicado en Documento COM (1998) 696 final.

(8) DO L 34 de 9 de febrero de 1999, páginas 1 a 7.

(9) Para incrementar la influencia de los consumidores en Europa, la Comisión ha apoyado a las asociaciones de consumidores, tanto mediante ayudas financieras, como a través de apoyos logísticos; ha fomentado la acción de las Euroventanillas, el diálogo con los consumidores, ha apoyado campañas de educación e información, etc.

(10) A efectos de mejorar la salud y la seguridad, la Comisión ha insistido en la importancia de formular políticas sobre la base de conocimientos científicos, en la comercialización de productos y de servicios más seguros, etc.

(11) A estos efectos se han vertido muchos esfuerzos para la aplicación de una política comunitaria en el marco de los servicios financieros, lo que incluye la actual tramitación de la directiva sobre venta a distancia de productos financieros, así como diversas recomendaciones en relación con los instrumentos de pago electrónico, instrumentos de acceso a cuentas bancarias e instrumentos de almacenamiento de medios de pago electrónico. También en este sentido, el Plan de Acción de los servicios financieros destaca la necesidad de establecer un mercado de los consumidores plenamente integrado.

La Presidencia Española de la Unión Europea, en el primer semestre del 2002 fue la encargada de liderar la preparación y aprobación del nuevo programa plurianual con el horizonte del año 2006, así como de supervisar ciertos aspectos políticos con fuerte repercusión sobre la protección de los consumidores, como el seguimiento de la implantación del euro a cuyos efectos fue particularmente importante la reunión del Consejo de Mercado Interior del 1 de marzo de 2002 (12), el acceso de los consumidores a la justicia, la educación para el consumo; la protección de los intereses económicos de los consumidores frente al desarrollo de la Sociedad de la Información, el diálogo sobre el consumo, y la seguridad alimentaria (13). Teniendo en cuenta que la eventual ampliación de la Unión Europea fue otra de las prioridades de esta Presidencia, también se trabajó sobre la protección de los consumidores en los futuros Estados miembros.

(12) http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/euro/eurofold_en.pdf, contiene un folleto informativo sobre los principales elementos del acceso al euro, desde el punto de vista de los consumidores.

(13) Los principales trabajos preparatorios sobre esta agencia europea pueden consultarse en COM (2000) 716 final de 8 de noviembre de 2000 propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. En el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 fue imposible llegar a un acuerdo político sobre su sede, con lo que se trata de una cuestión que debe ser decidida en el año 2002. En el momento de escribir estas líneas ya ha publicado la Posición Común 2/2002 de 17 de septiembre de 2002 con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DOCE 4 de 7 de enero de 2002).

Dentro del empeño en mantener un diálogo casi constante con la sociedad, y de conocer las preocupaciones y opiniones de los consumidores, **el libro verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea** (14) **de octubre de 2001** pretende iniciar un nuevo debate sobre la protección real de los consumidores en Europa y sobre sus preferencias de cara a un futuro, así como sobre el efecto de las acciones de la Unión europea. Por eso, plantea a los consumidores, a los agentes sociales, a los expertos, y a la sociedad en general una serie de interrogantes. Alguno se orienta a averiguar cuáles son las principales barreras derivadas de las distintas reglamentaciones nacionales sobre *prácticas comerciales leales en materia de publicidad*, o derivadas de las relaciones entre empresas y consumidores, así como cual es el grado de importancia de la protección de los consumidores para reforzar el mercado interior. Se trata de identificar los *obstáculos* que una diferente protección puede plantear de cara a la progresiva consecución del mercado interior, así como de abrir el debate sobre la incidencia real del consumo en el mercado interior. Otras preguntas versan sobre cuál sería el enfoque preferido («específico» o «mixto») por los consumidores en relación con las futuras reformas y con el coste de las mismas. El enfoque llamado «específico» supone señalar cuales sean las prioridades de cara a la futura armonización legislativa. Si se escoge un enfoque «mixto» la Comisión desea saber la opinión de los interlocutores sociales sobre si sería más oportuna la aprobación de legislación en la que se señalen los comportamientos a seguir, por ejemplo una directiva con una cláusula general basada en prácticas leales; o por el contrario normativa que sancione comportamientos prohibidos (por ejemplo con cláusulas sobre prácticas engañosas). También se solicitan opiniones sobre si hay lugar para la autorregulación en el ámbito de la protección del consumidor.

(14) Libro Verde sobre la protección de los Consumidores en la Unión Europea COM (2001) 531 final. El 7 de diciembre de 2001 se celebró una reunión sobre este libro verde. Los resultados pueden consultarse en europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pracVhe_ring_greenpap_en.html.

Tanto el **Informe sobre el marco general de las actividades comunitarias a favor de los consumidores, como el libro verde, recuerdan que la protección de los consumidores es esencial para seguir avanzando en la consecución del mercado interior**, uno de cuyos elementos es el movimiento transfronterizo de bienes y servicios que permite a los consumidores adoptar decisiones, que requiere de una regulación eficaz, que garantice la protección de los consumidores de forma simple, fácilmente accesible y que aporte seguridad jurídica.

En la actualidad, las normas europeas en materia de protección de los consumidores se dividen en generales o de aplicación general, y otras que afectan a determinados sectores. Además otras normas sectoriales, como la directiva sobre televisión sin fronteras o sobre comercio electrónico, sin estar específicamente destinadas a la protección de los consumidores también contienen disposiciones en su defensa. No obstante, **el conjunto de todas ellas no logran ofrecer en la actualidad un marco jurídico completo ni alcanzan a todos los sectores**. Además presentan bastante complejidad por la superposición de normas generales y sectoriales, y carecen de un marco oficial de participación de los interesados (15). Todo ello disminuye la confianza de los consumidores y conduce a que éstos no se estén involucrando de lleno en la creación del mercado interior, como se demuestra el hecho de que las compras transfronterizas de los particulares sean aún relativamente escasas. Por lo tanto, la teoría de un **mercado interior que constituya el mayor grupo de consumo el mundo no ha sido alcanzada, a pesar de la introducción del euro y de la existencia de métodos de compra a distancia y comercio electrónico**. Ante esta situación, **se plantean reformas, que se basarán según los resultados de las consultas efectuadas a través del libro verde, en una directiva global, o en una directiva marco complementada con otras sectoriales**.

(15) Libro Verde... (COM (2001) 531 final, páginas 5 y 6).

Otra de las cuestiones planteadas en relación con la protección de los consumidores es la necesidad de **estructuras de aplicación que garanticen la correcta ejecución de las normas (16)**. Ya existe cierta coordinación entre organismos, por ejemplo a raíz de la Directiva sobre acciones de cesación que confiere a los organismos nacionales competentes y a las asociaciones de consumidores designadas, capacidad para interponer acciones de cesación ante los Tribunales dentro de la Unión. Otros aspectos aparecen aún incompletos como es la vigilancia coordinada, por parte de las autoridades nacionales competentes. La cooperación entre organismos y autoridades estatales encargadas de la defensa de los consumidores es esencial para luchar contra las prácticas fraudulentas, deshonestas o desleales más allá de las fronteras. En el ámbito internacional, la Unión forma parte del *International Marketing Supervision Network*, foro de cooperación informal compuesto por los responsables de la aplicación de leyes y de supervisión de prácticas comerciales.

(16) Libro Verde... (COM (2001) 531 final, páginas 17 y siguientes)

EL NUEVO MARCO DE ACCIÓN

Una vez finalizado el período de actuación del Plan de acción 1999-2001, las medidas a adoptar de cara al futuro próximo se basarán, en tres lecciones aprendidas con el anterior (17):

- a) La importancia de que los «planes de acción» sean contemplados como procesos dinámicos y flexibles, que sirvan de fundamento para la planificación de recursos, pero que permitan hacer frente a situaciones que pueden surgir a lo largo de su período de vigencia tal y como ya ha ocurrido con los problemas derivados de la seguridad alimentaria, y con el desarrollo del comercio electrónico. En este sentido se prevé la propia ampliación de la vigencia de los planes, cuando así sea necesario.
- b) La necesidad de mantener un enfoque estratégico. Es decir, que permitiendo la citada flexibilidad, el nuevo plan se basa en un marco político acordado y en una estrategia bien estructurada, coherente y sistemática. La fijación de criterios políticos se fundamenta, a su vez, en una sólida base de conocimientos, fomentada y adquirida a medida que se cree el Espacio Europeo de Investigación; y de nuevas técnicas de evaluación de impacto. Las nuevas técnicas de evaluación de impacto se ejecutan ya (18) o serán ejecutadas en un futuro a través de empresas y auditores externos y afectarán a todas las fases de los programas, desde las etapas previas, para apoyar la adopción de decisiones sobre las políticas y acciones más adecuadas para la consecución de objetivos; a las posteriores al mismo para conocer si han obtenido los resultados previstos.
- c) La integración eficaz de una dimensión de la política de consumo en el resto de las políticas comunitarias, es decir, la implementación del apartado 2 del artículo 153 TCE, ha motivado la constitución de un «Grupo ínter servicios sobre política de los consumidores», que se reunirá periódicamente para identificar las áreas de integración prioritarias y la adopción de planteamientos activos para garantizar el respeto de los consumidores.

(17) Ver (anota informal de la Comisión *Ideas for a Consumer Strategy*, accesible en el sitio Web de la Dirección General de Consumo de la Comisión Europea, desde europa.eu.int).

(18) Según los informes comentados, entre los proyectos que han sido evaluados externamente se encuentran los proyectos piloto sobre consumo sostenible en 2000, el proyecto «Consumerland» en 2000 (de base virtual informática), y la campaña de seguridad alimentaria de 2001.

Aunque éstas son las líneas fijadas, la Comisión sigue insistiendo en la importancia de mantener activo el diálogo con todos los sectores sociales y en particular con los propios consumidores para identificar los campos que son

de su mayor interés, las líneas de actuación más oportunas, y para alterarlas, si así resulta necesario. En la misma línea de flexibilidad y adaptación a los intereses protegidos se trata de introducir mecanismos de tutela basados en instrumentos de *soft law*, frente a la tradicional legislación imperativa (19).

(19) El GRUPO DE JURISTAS EUROPEOS EXPERTOS EN DERECHO DEL CONSUMO ha hecho accesible su informe sobre *Soft law and Consumer protection*, en [http:// europa.eu.int /comm/consumers/ policy/ecjgprep03 en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/ecjgprep03.en.pdf).

El nuevo marco de protección de los consumidores se basa en la comunicación de la Comisión de junio de 2002 «Estrategia en materia de los consumidores (2002-2006)» (DOCE C 137 de 2002).

Para este período la Comisión se ha fijado tres objetivos:

1. Un alto nivel común de protección a través del establecimiento de normas (jurídicas) y prácticas comunes (recomendaciones, hábitos, etc.).
2. Eficacia en la aplicación de las normas.
3. Participación de agentes sociales y organizaciones de consumidores.

Las actuaciones inmediatas propuestas van desde el análisis del seguimiento del libro verde de 2002, a la revisión del Derecho contractual existente en materia de consumo, la actualización de la Directiva de crédito al consumo, el establecimiento de un nuevo marco jurídico global para todos los pagos en el comercio interior, la aprobación de medidas que refuercen la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, así como medidas sectoriales en relación con los derechos de los consumidores de transporte y energía, etc.

Estas medidas requerirán de una nueva decisión que sustituya a la 283/1999/CEE, como marco general de actividades comunitarias a favor de los consumidores.

CONSUMO Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En la última parte del informe de la Comisión ya mencionado «Plan de Acción sobre política de los consumidores 1999-2001 y el Marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores», la Comisión señala la importancia de tomar en consideración las consecuencias de la ampliación sobre la política de defensa de los consumidores. Una auténtica integración exige que los países candidatos adopten la totalidad de los requisitos de protección, así como sistemas de supervisión y aplicación de estas normas. Es necesario, asimismo que las respectivas asociaciones nacionales y organizaciones de defensa de los consumidores sean reforzadas para cumplir bien su papel de aglutinador.

En el actual proceso de preadhesión, el Consejo Europeo de Copenhague reconoció la importancia en la armonización del acervo en el terreno de la protección de los consumidores, considerándolo como una clara prioridad. Las negociaciones para la preadhesión revisten la forma de conferencias intergubernamentales y bilaterales en las que participan los Estados miembros de la UE y todos los países candidatos. En este marco se van tratando uno a uno los diferentes capítulos del acervo comunitario, que se agrupan en 35. El consumo se encuentra en el llamado capítulo 23 que comprende la protección de la salud y de los consumidores y que se cerró provisionalmente en 1999 con todos los países de «Luxemburgo», es decir aquellos que habían iniciado las negociaciones en primer lugar: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. En el año 2001 también se cerró el capítulo provisionalmente con el resto, o países de Helsinki (Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia) (20).

(20) Estas negociaciones comenzaron su andadura oficial el 31 de marzo de 1988 con la participación de seis países: la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y Chipre. Posteriormente, como consecuencia del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, el 15 de febrero de 2000, se pusieron en marcha con seis nuevos países: Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, la República Eslovaca y Rumania. Se desenvuelven individualmente con cada país candidato y su evolución depende del grado de preparación de cada uno de ellos y la complejidad de los temas pendientes de resolución, siendo juzgados los países candidatos en función de sus méritos y no según el momento en el que iniciaron las negociaciones. El seguimiento y valoración del grado de adaptación al acervo comunitario se realiza a través del «screening» desde la primavera de 1988, y se refleja en informes regulares de la Comisión.

La ampliación tendrá importantes efectos en el terreno del futuro desarrollo del mercado interior que a su vez se verá muy influido por los nuevos consumidores que entran en él como consecuencia de tal ampliación. Una gran parte de la legislación en materia de consumo en la actual EU15 está contemplada en disposiciones de derecho nacional, entre las que existe relativa homogeneidad en la actualidad, pero, a medida que se vayan incorporando nuevos miembros, procedentes de muy diversas tradiciones jurídicas, la diversidad se irá incrementando. Es muy positivo, por lo tanto, que todos los países candidatos se hayan mostrado dispuestos a integrar el acervo en esta materia con anterioridad a la fecha de adhesión, sin solicitar períodos de transición ni excepciones. Hungría y Rumania, que habían presentado solicitudes de un período transitorio en relación con el artículo 9 b de la Directiva

85/374CEE sobre responsabilidad por productos defectuosos, ya las han retirado (21). En general, la transposición de las normas de acervo comunitario en materia de consumo se está produciendo con gran rapidez, en particular en el citado grupo de países de «Luxemburgo». Los aspectos en los que aún se hace necesario seguir avanzando son las defensas procesales para la protección de los intereses de los consumidores y para determinados aspectos de la venta a consumidores. No obstante, todos los países candidatos se han comprometido a transponer y cumplir el acervo, y se han fijado un calendario al efecto.

(21) Estos dos países consideraron que el límite de 500 euros establecido por la directiva era excesivamente elevado, para proporcionar eficaz protección a los consumidores, considerando los salarios medios mensuales de los trabajadores de sus países, pero a la vista del rápido crecimiento económico, y de las perspectivas existentes ambas solicitudes de períodos transitorios se han retirado.

En una aproximación país por país, los resultados son los siguientes: **Bulgaria (22)**, abrió el capítulo del consumo bajo la Presidencia francesa, en la segunda mitad de 2000, y en el mismo semestre lo cerró, sin plantear ningún período transitorio. El cumplimiento con el acervo ha sido descrito por la Comisión como bueno, en el sentido de existe un amplio grado de comprensión de la política europea de consumo. La adopción de una Ley sobre la protección de los consumidores y sobre reglas de comercio ha sido un paso muy importante para la integración de las exigencias sobre consumidores. Además, en el año 2001 Bulgaria concentró sus esfuerzos en el refuerzo de la aplicación de la legislación en materia de consumo que evoluciona favorablemente. **Chipre (23)** abrió las negociaciones del capítulo 23 en 1999, con la Presidencia alemana, y las concluyó en el mismo semestre. La ejecución y puesta en práctica del acervo evoluciona satisfactoriamente, destacando la eficacia de la Administración pública chipriota en este ámbito. La **República Checa**, también negoció el capítulo 23 durante la presidencia alemana, cerrándola, como el resto de los países sin necesidad de períodos transitorios ni otros acuerdos especiales (24). En general, la transposición legal de las normas del acervo comunitario es satisfactoria, si bien la Comisión señala que es necesario avanzar en la puesta en práctica de garantías procesales para la protección de intereses de los consumidores y de otras garantías, y que es necesario reforzar el marco institucional de esta república, en relación con la protección de los consumidores. Por ello este país se ha comprometido a seguir avanzando y ha propuesto un calendario al efecto. **Estonia** igualmente, inició y concluyó estas negociaciones con la Presidencia alemana. La adaptación y ejecución del acervo progresa satisfactoriamente, aunque es aún incompleta (25). **Hungría** realizó su negociación también con la Presidencia alemana, y en estos momentos está completando la transposición al derecho interno (26). **Letonia** inició y concluyó la negociación con la Presidencia francesa (27). La Comisión ha puesto de manifiesto que el sistema judicial letón presenta algunas insuficiencias que afectan a la transposición de normas y a la efectividad de la protección de los consumidores. Se han detectado además deficiencias en la preparación y capacitación profesional de los encargados de dar efectividad a las medidas de protección. La Comisión considera que debe mejorarse la

calidad de los procesos ejecutivos judiciales. Además recomienda que los productores tomen conciencia de sus derechos y responsabilidades y que el gobierno *apoye* más a las organizaciones de consumidores. **Lituania** inicio y concluyó sus negociaciones con la Presidencia Sueca, sin requerir tampoco ningún acuerdo transitorio (28). El marco institucional es considerado aún débil en términos de recursos humanos, técnicos y de medios financieros así como de capacidad de coordinación entre los distintos cuerpos administrativos y judiciales. Se ha pedido al gobierno que promueva más las organizaciones de consumidores. **Malta** inició y concluyó sus negociaciones con la presidencia francesa (en el segundo semestre de 2000) y ya ha iniciado el proceso de transposición (29). En estos momento intenta reforzar sus estructuras administrativas, pues son aún demasiado débiles para lograr la eficacia en la protección de los consumidores. **Polonia** inicio y finalizó las negociaciones bajo la Presidencia Alemana, sin acuerdos transitorios, ya en la actualidad es bastante satisfactorio el grado de cumplimiento de la legislación sobre consumo transpuesta, así como con la puesta en práctica (30). **Rumania** mantuvo las correspondientes negociaciones bajo la Presidencia belga (segundo trimestre de 2001), cerrándolas sin necesidad de acuerdos provisionales (31). La transposición ya es bastante satisfactoria, y si bien sigue desarrollándose, aún no se han experimentado graves dificultades ni con la adopción de legislación ni con la ejecución práctica. **Eslovaquia** desarrolló sus negociaciones bajo la presidencia francesa, Su Código Civil, así como su ley sobre la protección de los Consumidores constituyen una base sólida para futuras modificaciones. No obstante debe realizar esfuerzos para ejecutar todas las directivas, e incrementar la legislación sobre protección de los consumidores (32). **Eslovenia** abrió y concluyó las negociaciones con la Presidencia alemana y el proceso de transposición es satisfactorio, sin que se hayan encontrado graves dificultades (33).

(22) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2008 final. Informe de la Comisión COM (98) 707 final. Informe de la Comisión COM (99) 501 final.*

(23) *Dictamen de la Comisión COM (93) 313 final. Informe de la Comisión COM (98) 710 final. Informe de la Comisión COM (1999) 502 final.*

(24) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2009 final. Informe de la Comisión COM (98) 708 final. Informe de la Comisión COM (1999) 503 final.*

(25) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2006 final. Informe de la Comisión COM (98) 705 final. Informe de la Comisión COM (1999) 504 final.*

(26) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2001 final. Informe de la Comisión COM (98) 700 final, Informe de la Comisión COM (1999) 505 final.*

(27) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2005 final. Informe de la Comisión COM (98) 704 final. Informe de la Comisión COM (1999) 506 final.*

(28) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2007 final. Informe de la Comisión COM (98) 706 final. Informe de la Comisión COM (1999) 507 final.*

(29) *Informe de la Comisión COM (1999) 69 final. Informe de la Comisión COM (1999) 508 final.*

(30) *Dictamen de la Comisión COM (97)2002 final; junto con Informe de la Comisión COM (98)701 final, y con Informe de la Comisión COM (1999) 509 final.*

(31) *Dictamen de la Comisión COM (97) 2003 final; con Informe de la Comisión COM (98) 702 final; y con Informe de la Comisión COM (1999) 510 final*

(32) *Dictamen de la Comisión COM (97)2004 final. Informe de la Comisión COM (1998) 703 final, e Informe de la Comisión COM (1995) 511 final.*

(33) *Dictamen de la Comisión COM (97)2010 final, Informe de la Comisión COM (98) 709 final. Informe de la Comisión COM (99) 512 final.*

La adhesión de los países candidatos influirá decisivamente sobre el mercado interior ampliado y sobre la evolución de la protección a los consumidores.

La satisfacción de los intereses de los nuevos miembros, preservando los de los existentes constituye, también en este terreno, un reto decisivo.

PERSPECTIVAS

La protección de los consumidores continúa siendo una tarea laboriosa, lenta y costosa, pero tan importante que requiere de atención continuada. Las lecciones aprendidas hasta ahora, dejan entrever que existen al menos tres prioridades básicas que orientarán la acción comunitaria en materia de consumo a medio plazo, sin perjuicio de que como consecuencia de los procesos de consulta se pueda añadir alguna otra:

- Aumentar el **nivel de armonización** en toda la Unión Europea y en los países candidatos, hasta alcanzar todas las áreas que afectan a tales consumidores, en particular por lo que respecta a la seguridad de los productos y servicios; mejora de la armonización de la regulación de los servicios comerciales que tienen como destinatarios a los consumidores, mejora de la eficacia de los sistemas de acceso de los consumidores a la justicia (tanto en cuanto que individuos como en tanto que colectivos y a través del establecimiento de un **marco general de derecho privado europeo que repercute sobre los contratos de consumo**).
- Mejorar la **efectividad de las medidas de protección de los consumidores**, lo que implica obtener datos fiables sobre la actividad de los consumidores en el mercado, incrementar la cooperación entre los Estados miembros, mejorar la educación e información de los consumidores, apoyar los mecanismos alternativos de resolución de litigios y a las agrupaciones de consumidores.
- Involucrar a las organizaciones de consumidores en la concepción desarrollo y seguimiento de las políticas de la Unión Europea lo que hace necesario **revisar los mecanismos de participación de las organizaciones de consumidores en las actividades y foros de la Comisión y ayudarlas a mejorar su representatividad en un marco paneuropeo**.

La eventual puesta en práctica del nuevo marco de acción en materia de consumo coincidirá, muy probablemente con las primeras fases de la ampliación de la Unión hacia el Este, con la culminación del debate sobre el futuro de Europa y las nuevas formas de organización y regulación: «la gobernanza europea». Esta pieza clave de la construcción europea afecta a ciudadanos y empresas, a gobiernos e instituciones tanto supra como infra estatales. El resultado del nuevo plan de acción y la efectiva puesta en práctica de sus medidas no sólo en la actual EU15 sino también en los nuevos miembros del centro y este europeos serán uno de los motores de la nueva Europa. Por ello, es ahora fundamental que las actividades que se desarrollen dentro del nuevo programa, sean objeto de un riguroso sistema de seguimiento y evaluación cuyas conclusiones sirvan para continuar mejorando el régimen de protección de los consumidores en Europa.

La política de consumidores en Europa, tanto por lo que respecta a su vertiente estatal y subestatal, como en relación a la Comunidad Europea ha alcanzado un cierto nivel de madurez. A partir de aquí es preciso profundizar en los niveles de protección, y sobre todo en los mecanismos de resolución de conflictos tanto a través de la ejecución imperativa tradicional, como mediante los nuevos códigos de buenos usos y los sistemas de resolución alternativa. De la efectividad de unos y otros depende el éxito del nuevo marco de actuación.

Colaboradores

ENRIQUE FERNÁNDEZ MASÍA

Es Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente es profesor asociado de Derecho internacional privado en la Facultad de Derecho de Albacete. Igualmente también ejerce como Juez sustituto en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Hellín (Albacete). Ha publicado estudios sobre temas relativos tanto al Derecho civil internacional como al Derecho del comercio internacional.

CARMEN SAMANES ARA

Es Profesora Titular de Derecho Procesal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y Juez, actualmente en situación de excedencia. Ha simultaneado en ocasiones la actividad universitaria con el cargo de Magistrada suplente en la Audiencia Provincial de Zaragoza. Es autora de las monografías *La tutela del rebelde en el proceso civil* (Barcelona 1993, ed. Bosch), *La división de la cosa común* (Madrid 1995, ed. Tecnos) y, en relación con la LEC 2000, *Las partes en el proceso civil* (Madrid, abril 2000, ed. La Ley).

JAVIER CALLEJO

Es Doctor en Sociología y Licenciado en CC. de la Información (Periodismo). Premio Extraordinario de Licenciatura (Sociología) y Doctorado. Autor de los libros *La audiencia activa* (CIS, 1995), *El grupo de discusión* (Ariel, 2001) e *Investigar las audiencias* (Paidós, 2001). Actualmente es profesor titular de Técnicas de Investigación Social en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED.

ELENA F. PÉREZ CARRILLO

Es Licenciada en Derecho por la Universidad de Valladolid y doctorando en derecho mercantil por la Universidad de Santiago de Compostela. En la actualidad trabaja en el Centro de Documentación Europea en Santiago de Compostela. Ha publicado una monografía sobre derecho societario en la editorial Marcial Pons (Madrid, 1999).