

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Marco jurídico para la política de los consumidores»

(2006/C 185/13)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el: «*Marco jurídico para la política de los consumidores*».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 28 de marzo de 2006 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 45 votos a favor, 26 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis

1.1 Para cualquier política que desee establecer, toda comunidad de Derecho debe apoyarse en una base jurídica que delimite sus competencias y determine los parámetros de su actuación. La Unión Europea es una comunidad de Derecho que debe cumplir dicha exigencia.

1.2 Para que una base jurídica resulte adecuada, operativa y eficaz ha de ser clara, precisa y autónoma. Debe recoger los objetivos, principios fundamentales y criterios de aplicación de la política que desee establecer la comunidad de Derecho de que se trate. Ha de cubrir todos los ámbitos de la política para la cual ha sido concebida.

1.3 En el marco de la Unión Europea, desde la adopción del Tratado de Maastricht, la nueva base jurídica de la intervención en materia de política de protección de los consumidores pasó a ser el artículo 129-A, que rápidamente se consideró insuficiente fundamento para el desarrollo de una política autónoma al respecto.

1.4 El desuso en que cayó dicha base jurídica a lo largo de los años ha confirmado las deficiencias de que adolece y que le impiden actuar como base jurídica adecuada y eficaz para fomentar una auténtica política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en el ámbito comunitario.

1.5 Las modificaciones introducidas mediante el nuevo artículo 153 del Tratado de Amsterdam no lograron paliar las carencias denunciadas, y tampoco las disposiciones propuestas en el marco del proyecto de Constitución Europea lograron resolver dichas cuestiones.

1.6 La política de los consumidores constituye sin lugar a dudas una de las políticas más cercanas a los ciudadanos europeos. Puede condicionar en gran medida su adhesión al ideal comunitario, en la medida en que éste corresponda a sus necesidades y aspiraciones, lo cual no siempre ha sido el caso <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Como denunció el CESE, en particular en su Dictamen sobre «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea», DO C 221, de 8.9.2005; el Parlamento también ha confirmado este extremo en su informe sobre la promoción y protección de los intereses de los consumidores en los nuevos Estados miembros (ponente: Henrik Dam Kristensen, PE 359.904/02-00). Por otra parte, ello podría lograrse mejor mediante el desarrollo complementario de soluciones de autorregulación y de corrección así como de mecanismos alternativos para dirimir conflictos.

1.7 Las orientaciones de la Comisión en materia de política de protección de los consumidores <sup>(2)</sup> confirman la degradación lamentablemente preocupante de la salvaguarda y del fomento de los intereses de los consumidores. Dicha carencia hace aún más apremiante la ya urgente necesidad de iniciar una reflexión acerca de la base jurídica que ofrece el Tratado al respecto.

1.8 En el presente dictamen se desarrolla tal reflexión. Es la que lleva al Comité Económico y Social Europeo a comprobar que, además de la indispensable voluntad política de hacer progresar la política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en favor del fomento creciente de su participación y de la protección de sus intereses en todos los ámbitos de las políticas comunitarias, resulta igualmente necesario emprender un estudio pormenorizado acerca de la posibilidad de refundir el marco jurídico para dotar de base jurídica a la política de protección de los intereses de los consumidores.

1.9 Apoyándose en numerosas contribuciones de diversos juristas europeos cuya cualificación en la materia goza de reconocimiento general, el Comité Económico y Social Europeo está en situación de proponer una nueva base jurídica para la política de los consumidores. Esa base jurídica debería contribuir de manera decisiva a mejorar, simplificar e incluso reducir la normativa. El CESE recomienda a tal fin a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que velen por que se considere esta propuesta con vistas a una próxima revisión del Tratado.

### 2. Introducción. Objetivo del dictamen de iniciativa

2.1 Cuando el CESE decidió aprobar el presente dictamen de iniciativa, su objetivo era promover una profunda reflexión sobre la base jurídica que se debería otorgar a la política comunitaria de los consumidores –es decir, el actual artículo 153 del Tratado CE–, todo ello a la luz tanto del proyecto de Constitución Europea sometido a la aprobación de los distintos Estados miembros como del Derecho derivado. Veló asimismo por que participaran los representantes interesados por esta cuestión así como especialistas en Derecho comunitario de los consumidores.

<sup>(2)</sup> Éstas quedan claramente reflejadas en la nueva Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005 (DO L 149 de 11.6.2005), relativa a las prácticas comerciales desleales, en su programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007/2013) [COM (2005) 115 final] y en la retirada de la propuesta de Reglamento sobre la promoción de las ventas en el mercado interior [COM (2005) 462 final de 27.9.2005].

2.1.1 Al constatar las carencias de que adolece el tenor actual del artículo 153, existía el convencimiento bastante generalizado de que tales deficiencias daban lugar a que, en la práctica, dicho artículo no constituyese la base jurídica del Derecho derivado en materia de fomento de los derechos e intereses de los consumidores ni tampoco en lo que se refiere a la política comunitaria de los consumidores. Así, indudablemente ésta saldría ganando si se le dotase de un fundamento jurídico apropiado, operativo y eficaz.

2.2 En general, las instituciones europeas y, en particular, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de consumidores y los interlocutores sociales serían evidentemente los primeros beneficiarios del perfeccionamiento de la base jurídica de la política de los consumidores que figura en el Tratado.

2.2.1 Se considera que el CESE, en su calidad de foro de representación institucional de la sociedad civil organizada, constituye un lugar privilegiado para llevar a buen puerto dicha tarea, basándose en un espíritu de diálogo entre los interlocutores sociales y con el respaldo de expertos universitarios especializados en la materia.

2.2.2 El CESE estima que la política de los consumidores constituye sin lugar a dudas una de las políticas más cercanas a los ciudadanos europeos. Así, puede y debe condicionar en gran medida su adhesión al ideal comunitario, en la medida en que éste corresponda a sus necesidades y aspiraciones.

2.2.3 El 14 de octubre de 2005, el Comité Económico y Social Europeo celebró una audiencia con los numerosos representantes que habían respondido afirmativamente al cuestionario preparado a tal efecto. Las opiniones y sugerencias recabadas en dicha ocasión reforzaron el contenido del presente dictamen. El CESE expresa su profundo agradecimiento a todos aquellos que han contribuido a elaborar este texto <sup>(3)</sup>.

### 3. Objeto: la base jurídica de la política de los consumidores

3.1 La base jurídica actual de la política de protección de los consumidores radica en el artículo 153 del Tratado CE, enmarcado en su título XIV «protección de los consumidores», que establece lo siguiente:

«1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses econó-

<sup>(3)</sup> Participaron en la audiencia de 14 de octubre de 2005: Sr. Almaraz (UNICE); Profesor Bourgoignie (Université du Québec, en Montréal); Sra. Rodríguez (Bureau Européen des Unions de Consommateurs); Sr. Labatut y Sra. Spyridaki (UGAL - Union of Groups of Independent Retailers of Europe); Sr. Lange (Forbrukerradet - The Consumer Council of Norway); Sr. Vidonja (CEA); Sr. von Braunmühl (Verbraucherzentrale Bundesverband - vzbv) y Sr. van Breemen (VNO NVW).

Por otra parte, en respuesta al cuestionario dirigido a varias decenas de juristas y profesores de universidad establecidos por toda la Unión Europea, formularon observaciones por escrito: el Profesor Bourgoignie (Université du Québec en Montréal); el Profesor Calais-Auloy (Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Montpellier); Sr. Crampton; Profesor Frota (APDC - Associação Portuguesa de Direito do Consumo); Sra. Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs); Sr. Lange (Forbrukerradet - The Consumer Council of Norway); Sra. Mäder (CLCV - Consommation, Logement et Cadre de Vie); Profesor Weatherill (ECLG); Profesor Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V. Universität Bamberg); Sra. Patetta (UFC-Que Choisir?); Profesor Reich (Universität Bremen Fachbereich Rechtswissenschaften); UNICE y Euro Commerce.

micos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

2. Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.
3. La Comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:
  - a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior;
  - b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.
4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3.
5. Las medidas que se adopten en virtud del apartado 4 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión». <sup>(4)</sup>

3.2 Conforme al artículo 5 del Tratado UE, para poder atribuir a la Unión Europea la competencia en materia de protección de los consumidores es indispensable una disposición expresa de uno de los Tratados. En su versión consolidada, el referido artículo 5 establece lo siguiente:

«El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado y, por otra parte, en las demás disposiciones del presente Tratado.»

3.3. Procede destacar la regla en virtud de la cual, efectivamente, los Estados miembros gozan de la facultad de determinar sus propias competencias, habida cuenta en particular de que las lagunas, la imprecisión o el carácter contradictorio de un artículo de los Tratados pueden desembocar en la impugnación de las normas subsiguientes adoptadas por las instituciones comunitarias basándose en el Tratado de que se trate.

<sup>(4)</sup> Sin perjuicio del artículo arriba citado, la política de los consumidores se basa en otras disposiciones del Tratado UE, entre las que resalta de entrada la exhortación que figura en el preámbulo a que los Estados miembros velen por «promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior» y por «crear una ciudadanía común a las nacionales de sus países». Actúan asimismo como base jurídica los artículos 2 y 6 de dicho Tratado y, también, las disposiciones a las que se refieren los artículos 2; 3, apartado 1, letra t); 17, apartado 2; 33, apartado 1, letra e); 34, apartado 2, párrafo segundo; 75, apartado 3, párrafo segundo; 81, apartado 3, y 87, apartado 2, letra a), del Tratado CE, en su versión modificada por el Tratado de Niza.

3.4. Conviene subrayar en esta fase que, en su sentencia de 5 de octubre de 2000, el Tribunal de Justicia de la Comunitàes Europeas recuerda que un acto adoptado sobre la base del artículo 100 A (actualmente artículo 95) del Tratado CE debe tener efectivamente por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior. El Tribunal de Justicia señala que si la mera comprobación de disparidades entre las regulaciones nacionales y de un riesgo abstracto de aparición de obstáculos a las libertades fundamentales o de distorsiones de la competencia que puedan resultar de tales disparidades bastase para justificar la elección del artículo 100 A como base jurídica, el control jurisdiccional del respeto de la base jurídica podría quedar privado de toda eficacia <sup>(5)</sup>.

3.5 Además, el requerimiento de una base jurídica clara y, por consiguiente, susceptible de ser controlada en la esfera internacional ha de considerarse desde el punto de vista político como un indicio constitucional incontestable de la necesidad de establecer una política de protección de los consumidores. A este respecto, resulta útil recordar que el Acta Única Europea, firmada los días 17 y 28 de febrero de 1986, colmó parcialmente la laguna jurídica que presentaba el Tratado de Roma mediante la introducción de un título dedicado sólo al medio ambiente que enmarca los artículos 130 R a 130 T (actualmente artículos 174 a 176). Los objetivos y criterios establecidos en el artículo 175 para diseñar la acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente han favorecido indudablemente la adopción de un conjunto eficaz de normas en este ámbito.

3.5.1 A este respecto, de la lectura conjunta de la versión actual de los artículos 175 y 153 del Tratado se desprende que, precisamente, la calidad de la base jurídica resulta determinante para las iniciativas ulteriores. En materia de medio ambiente, los objetivos se fijan de manera clara y precisa.

Por otra parte, en el artículo 175 se establecen determinados principios que rigen la actuación de la Unión Europea en esta materia.

Por último, los parámetros técnicos que figuran en el artículo 175, apartado 3, son factores que contribuyen asimismo a aplicar la política de medio ambiente de manera racional y útil.

3.5.2. En la medida en que el legislador comunitario dispone de una facultad de apreciación acerca del carácter adecuado de las medidas que se propone adoptar, no hay duda de que la calidad de la base jurídica resulta determinante en la medida en que reduce los supuestos de error manifiesto de apreciación, de desviación de poder o de rebasamiento manifiesto de los límites de la facultad de apreciación <sup>(6)</sup>.

#### 4. ¿Constituye el artículo 153 CE una base jurídica aceptable para la política comunitaria de los consumidores?

4.1 De lo expuesto se deduce que el artículo 153 del Tratado CE actualmente en vigor no constituye una base jurídica que ofrezca garantías suficientes respecto de la consecución de los objetivos de protección de los consumidores.

4.2 Así, procede recordar que, en el ámbito comunitario, el Derecho de los consumidores se ha desarrollado esencialmente en torno al artículo 95 del Tratado CE, que actúa como referente, y en gran medida mediante los impulsos que fueron necesarios para realizar el mercado interior. Ciertamente es que la política de protección de los consumidores pretende ser trans-

versal y que, en otras materias, dicho Tratado contiene referencias explícitas a la necesidad de tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores. No obstante, se considera en general que el artículo 153, en su versión actual, es insuficiente.

4.3 Se comprueba además que sólo con carácter excepcional se han adoptado algunas medidas de protección y defensa de los consumidores basándose en el referido artículo 153 CE (antiguo artículo 129 A).

4.4 Procede añadir a dicha objeción, que convierte a la política de los consumidores en un accesorio de las normas relativas al desarrollo del mercado interior, las consecuencias -ya evocadas arriba- que se derivan de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunitàes Europeas de 5 de octubre de 2000. <sup>(7)</sup> La incertidumbre que, en particular, se deriva de dicha jurisprudencia puede llevar a poner en entredicho, especialmente mediante el planteamiento de cuestiones prejudiciales, la propia base jurídica de determinadas directivas sobre protección de los consumidores (garantía, venta a domicilio, etc.).

4.5 Además, en su versión actual, el artículo establece como criterio el mantenimiento del alto nivel de protección de los consumidores. El concepto de mantenimiento del alto nivel de protección de los consumidores, tal y como se define en el artículo 153 CE, no conduce necesariamente a la adopción en los Estados miembros de una normativa que ofrezca las mayores garantías al respecto. En efecto, con arreglo al apartado 5 del artículo 153 se pueden mantener medidas de mayor protección siempre que sean compatibles con el Tratado.

4.5.1 Por otra parte, el concepto de alto nivel de protección no es nada fácil de definir. En efecto, en el artículo 153 CE no se evocan en absoluto los parámetros que se han de tener en cuenta, de manera que estos pueden dar lugar a determinadas dificultades de interpretación.

4.6 Por consiguiente, actualmente parece necesario modificar la base jurídica a la luz de las observaciones que figuran a continuación.

4.6.1 La política de protección de los consumidores ha de formar parte de las competencias propias de la Unión Europea en lugar de presentarse como un complemento a las políticas de los Estados miembros. En efecto, resulta paradójico que la protección de los consumidores sea competencia de los Estados miembros, pese a afirmarse que puede contribuir a mejorar el mercado interior.

4.6.2 Se considera establecido que la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores forman parte de los ámbitos en los que la Unión Europea debe aportar su contribución. En realidad, convendría considerarlos como objetivos que merecen ciertamente ser generalizados. Así, por ejemplo, conviene esclarecer si los intereses económicos de los consumidores son los únicos que han de tenerse en cuenta. Existe indudablemente una contradicción, no sólo aparente, entre el fomento de dichos intereses y la contribución a su protección.

4.6.3 Así, debería examinarse la posibilidad de considerar al derecho a la información y a la educación, así como al derecho de asociación, como principios fundamentales de la política de la Unión Europea con vistas a salvaguardar los intereses de los consumidores.

4.6.4 Considerando que aún no se han determinado los criterios que hay que tener en cuenta para definir el concepto de alto nivel de protección, convendría mencionarlos en el propio Tratado.

<sup>(5)</sup> Sentencia del TJCE de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, Rec. p. I-8149), especialmente los apartados 76 a 89.

<sup>(6)</sup> Véase a este respecto la sentencia del TJCE de 20 de octubre de 1977, Roquette Frères S.A. (29/77, Rec. p. 1835).

<sup>(7)</sup> Sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, arriba citada.

4.6.5 La reflexión sobre la protección de los consumidores como base jurídica autónoma ha de considerar el carácter prioritario de que goza dicha política comunitaria, en cuanto al fondo y a la forma. El principio de doble subsidiariedad constituye evidentemente una restricción que paraliza, tanto en el ámbito comunitario como nacional, cualquier política encaminada a desarrollar la protección de los consumidores. En tales circunstancias, resulta evidente que ha de abandonarse la doble subsidiariedad que establece el artículo 153.

4.6.6 En el marco del Tratado, la base jurídica ha de formar parte de una reflexión en la que el consumidor deje de ser meramente protegido o defendido para pasar a desempeñar un papel activo. El consumidor es un ciudadano que, a la vista de las alternativas que le ofrece la sociedad, evidentemente tiene derecho a hacer oír su voz y a ser escuchado.

4.6.7 Conviene examinar asimismo la posibilidad de que en las disposiciones del Tratado relativas al Tribunal de Justicia se reconozca el acceso directo a dicho órgano jurisdiccional por parte de las asociaciones de consumidores en su calidad de grupos representativos a los que afectan los actos adoptados por la Unión Europea.

4.6.8 Debe señalarse que dicho texto, en su versión actual, se basa en una concepción restrictiva de la protección de los consumidores centrada casi exclusivamente en las virtudes de la información.

## 5. Objetivos, principios y criterios de la determinación de la base jurídica de la política de los consumidores

5.1. Proceda establecer cuáles son los criterios que, con carácter general, determinan la calidad de una base jurídica incluida en un Tratado.

De lo arriba expuesto se deduce que la base jurídica debe:

- ser clara y precisa;
- establecer los objetivos que se han de perseguir con la política de que se trate, los principios fundamentales de dicha política y sus criterios de aplicación;
- ser autónoma.

Las referidas características son esenciales para intentar resolver las dificultades ya evocadas.

5.2 Por otra parte, para perfilar más la base jurídica cabe integrar determinados aspectos secundarios. Así, es preciso analizar distintas opciones atendiendo a la calidad de la armonización. Concretamente, la Comisión respalda la política de armonización máxima o completa. Sin embargo, para ello se requiere que el nivel de protección escogido sea efectivamente elevado, pues de lo contrario la armonización máxima o total podría efectuarse en detrimento de los intereses de los consumidores.

5.3 Con el texto propuesto se pretende modificar el artículo 3, apartado 1, letra t), del Tratado de manera que, entre los objetivos perseguidos por las instituciones, se indique claramente la política de fomento y protección de los intereses de los consumidores.

5.4. En la versión propuesta, el artículo 153 presenta tres facetas:

5.4.1 Incluye un inventario de los objetivos perseguidos por la política de la Unión Europea en materia de consumo. Dichos objetivos son ya habituales. No obstante, procede subrayar algunas de sus especificidades:

- el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos, constituye una novedad. Ello es la señal inequívoca de que, ciertamente, deben instaurarse mecanismos de interposición de recursos colectivos, aunque, por otra parte, han de establecerse procedimientos para asociar a los consumidores, con carácter colectivo, a la elaboración de las normas que les afectan;
- la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores se han convertido en cuestiones ineludibles que el Tratado debe consagrar como objetivos;
- por último, el fomento de los intereses jurídicos, económicos, sociales y culturales de los consumidores es, ciertamente, un elemento nuevo. En efecto, supone considerar al consumidor como protagonista de la sociedad, en lugar de como mero usuario de productos y servicios. Así, mediante el reconocimiento de dicha labor de promoción será posible elaborar determinadas políticas, en particular de desarrollo sostenible. Partiendo de esta orientación, se podrá elaborar una política que asocie estrechamente el fomento de los intereses de los consumidores y el respeto debido al medio ambiente.

5.4.2 En esta fase de redacción de la nueva versión del artículo 153-A, se pretende consagrar determinados principios relativos a:

- la acción preventiva;
- la indemnización eficaz;
- el fomento de un consumo sostenible;
- el principio de que quien causa un riesgo, paga;
- el principio participativo.

Los cinco referidos principios son necesarios para llevar dicha política a buen puerto.

5.4.3 Recurriendo a una formulación habitual, el texto propuesto recuerda que al desarrollar otras políticas comunitarias la Unión Europea deberá tener en cuenta las exigencias que implica dicha base jurídica autónoma.

5.4.4 Así, habrá que considerar determinados parámetros, en particular cuando se trate de desarrollar dichas medidas. Concretamente, el concepto de elevado nivel de protección debe definirse a la luz de determinados datos socioeconómicos disponibles que reflejan con precisión el comportamiento de los consumidores en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan. Además, ha de reconocerse explícitamente el derecho a interponer recursos colectivos.

5.4.5 Mediante el artículo 153, en la versión propuesta, se define la política que debe seguir el Consejo.

Una de las cuestiones objeto de debate es el efecto directo de las directivas. La solución preconizada consiste en privilegiar el reglamento como técnica de armonización. Con ello pierde interés el debate en curso acerca, precisamente, del efecto de las directivas. Se está elaborando una fórmula flexible que permita a los Estados miembros tomar posición cuando intenten mantener o establecer medidas de protección.

Dicha solución favorece la máxima armonización, supeditada sin embargo a una apreciación caso por caso.

5.4.6 Por último, la versión propuesta del artículo 153 incorpora una novedad en la medida en que eleva a las asociaciones de consumidores al rango de destinatarias de decisiones en el sentido de lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado. Dicho de otro modo, las asociaciones de consumidores podrán interponer recursos directos ante el Tribunal de Justicia contra aquellos actos comunitarios que infrinjan las disposiciones de dicho Tratado.

## 6. Conclusión: propuesta de una nueva base jurídica

Con arreglo a lo expuesto, se formula la siguiente propuesta:

### *Artículo 153*

«1. La política de la Unión Europea en el ámbito del consumo está encaminada a alcanzar los siguientes objetivos:

- el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos;
- la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores;
- el fomento de los intereses jurídicos, económicos, sociales y culturales de los consumidores.

2. La política de la Unión Europea en materia de protección de los consumidores se propone alcanzar el nivel de protección más elevado posible. Se basa en los principios siguientes:

- principio de acción preventiva;
- principio de indemnización eficaz de las lesiones de los derechos e intereses individuales y colectivos de los consumidores;
- principio de que quien causa un riesgo, paga;
- principio de desarrollo de políticas sostenibles de consumo y de protección;
- principio de participación de los consumidores a través de determinados organismos representativos de sus intereses en la elaboración y aplicación de las normas.

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

4. En la orientación de su acción en materia de protección de los consumidores, la Unión Europea tendrá en cuenta:

- determinados niveles elevados de protección garantizados a los consumidores en los Estados miembros;
- los datos socioeconómicos disponibles en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan;

- la eficacia de los recursos previstos en caso de lesión de los derechos o intereses de los consumidores, especialmente mediante el reconocimiento del derecho a entablar acciones de interés colectivo.

### *Artículo 153 a*

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, establecerá las medidas necesarias para la consecución de los objetivos del artículo 153, apartado 1; dichas medidas se reexaminarán periódicamente para asegurarse de que sigue proporcionando a los consumidores un elevado nivel de protección.

2. Las medidas de armonización que se adopten en virtud del apartado 1 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y notificarse a la Comisión.

3. La Comisión, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refiere el apartado 3, aprobará o rechazará la medida nacional justificando en particular si constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiere pronunciado en el citado plazo, la medida se considerará aprobada. Cuando la complejidad del asunto lo justifique, la Comisión podrá ampliar dicho plazo hasta una duración máxima de un año, notificándose dicha ampliación al Estado miembro dentro del primer plazo de seis meses.

4. La Comisión velará, en estrecha colaboración con los Estados miembros, por la aplicación efectiva de las medidas adoptadas para fomentar los derechos e intereses de los consumidores. En particular, los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para:

- a) establecer y aplicar sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las normas que imponen obligaciones o prohibiciones en aras de la protección de los consumidores;
- b) lograr que cesen dichas infracciones;
- c) establecer procedimientos simplificados, ya sean judiciales o no, para prevenir el menoscabo de los derechos e intereses de los consumidores y, en su caso, restablecer a los perjudicados en sus derechos y otorgarles una indemnización justa.

5. Las asociaciones de consumidores reconocidas con arreglo al Derecho interno de los Estados miembros o por la Comisión Europea son consideradas destinatarias, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado, de las medidas adoptadas en aplicación del presente artículo y del artículo 153.»

Bruselas, 20 de abril de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUNG

## ANEXO I

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

**Punto 1.3**

Suprímase todo el punto.

*Exposición de motivos*

En el punto 1.3 se afirma de manera categórica que *«desde la adopción del Tratado de Maastricht, la nueva base jurídica de la intervención en materia de política de protección de los consumidores pasó a ser el artículo 129-A, que rápidamente se consideró insuficiente fundamento para el desarrollo de una política autónoma al respecto»*. Esta crítica importante no se apoya con ninguna prueba.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

**Punto 1.4**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

El punto 1.4 contiene una severa afirmación al señalar que *«El desuso en que cayó dicha base jurídica a lo largo de los años ha confirmado las deficiencias de que adolece y que le impiden actuar como base jurídica adecuada y eficaz para fomentar una auténtica política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en el ámbito comunitario.»* No hay ninguna prueba que justifique esta dura crítica.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

**Punto 1.5**

Suprímase todo el punto.

*Exposición de motivos*

En el punto 1.5 se afirma de manera categórica que *«Las modificaciones introducidas mediante el nuevo artículo 153 del Tratado de Amsterdam no lograron paliar las carencias denunciadas, y tampoco las disposiciones propuestas en el marco del proyecto de Constitución Europea lograron resolver dichas cuestiones.»* Esta crítica importante no se apoya con ninguna prueba.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

**Punto 4.6.1**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

La propuesta recogida en este punto de incluir la política de protección de los consumidores entre las competencias propias de la UE impediría que los Estados miembros pudieran adoptar normas de protección más estrictas.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 26

Votos en contra: 35

Abstenciones: 8

**Punto 4.6.7**

Suprímase el punto.

*Exposición de motivos*

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 30

Votos en contra: 38

Abstenciones: 4

**Punto 5.4.1, primer guión**

Suprímase el siguiente texto:

- *«el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos, constituye una novedad. Ello es la señal inequívoca de que, ciertamente, deben instaurarse mecanismos de interposición de recursos colectivos, aunque, por otra parte, han de establecerse procedimientos para asociar a los consumidores, con carácter colectivo, a la elaboración de las normas que les afectan;»*

*Exposición de motivos*

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 30

Votos en contra: 40

Abstenciones: 3

**Punto 5.4.4**

Suprímase la última frase.

- «5.4.4 Así, habrá que considerar determinados parámetros, en particular cuando se trate de desarrollar dichas medidas. Concretamente, el concepto de elevado nivel de protección debe definirse a la luz de determinados datos socioeconómicos disponibles que reflejan con precisión el comportamiento de los consumidores en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan. Además, ha de reconocerse explícitamente el derecho a interponer recursos colectivos.»

*Exposición de motivos*

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 27

Votos en contra: 42

Abstenciones: 4

**Punto 5.4.6**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 26

Votos en contra: 44

Abstenciones: 2

**Punto 6**

Suprímase.

*Exposición de motivos*

El punto 6 presenta una ambiciosa propuesta de una nueva base jurídica para la política de protección de los consumidores. Como se demostró para los puntos anteriores 1.3, 1.4 y 1.5, el texto del dictamen carece de pruebas suficientes que corroboren la necesidad de estos cambios. En lugar de proponer una modificación amplia de la base jurídica vigente para la política de protección de los consumidores, el dictamen debería centrarse en ofrecer argumentos válidos que expliquen por qué debe darse prioridad a la nueva base jurídica en la próxima revisión del texto del Tratado.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

**Artículo 153**

Suprímase el último guión del punto 4.

~~«la eficacia de los recursos previstos en caso de lesión de los derechos o intereses de los consumidores, especialmente mediante el reconocimiento del derecho a entablar acciones de interés colectivo»~~

*Exposición de motivos*

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 27

Votos en contra: 44

Abstenciones: 2

**Artículo 153 A**

Suprímase el punto 4.



*Exposición de motivos*

Ello implicaría que la política de protección de los consumidores queda subordinada a las normas del mercado interior, lo que no está en la línea del resto del dictamen.

**Resultados de la votación**

Votos a favor: 27

Votos en contra: 34

Abstenciones: 14

---

## ANEXO II

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue rechazado y reemplazado por una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de al menos la cuarta parte de los votos emitidos:

**Punto 6, Artículo 153 A**

2. Las medidas de armonización revestirán en principio la forma de un reglamento.

**Resultados de la votación**

31 votos a favor de la supresión de este punto

24 votos en contra

14 abstenciones

---