

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA: PANORAMA ACTUAL Y RETOS FUTUROS

Luis A. Gálvez Muñoz

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

José Gabriel Ruiz González

Profesor Colaborador Honorario de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.- II. LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA: 1. Las políticas comunitarias de defensa de los consumidores. 2. El derecho de participación de los consumidores en la UE. 3. La articulación de la participación de los consumidores en las decisiones de las instituciones de la UE.- III. LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. La heterogeneidad del movimiento asociativo consumerista en Europa. 2. El modelo institucional de asociacionismo de consumo. 3. Modelo liberal de asociacionismo de consumo. 4. El modelo participativo de asociacionismo de consumo.- IV. ¿ES NECESARIA UNA REGULACIÓN COMUNITARIA DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES DE ÁMBITO COMUNITARIO? - V. CONCLUSIÓN Y APUNTE FINAL.- VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

PALABRAS CLAVE

Asociaciones de consumidores; Unión Europea; Protección de los consumidores; Derecho de participación de los consumidores; Modelos de asociacionismo de consumo.

RESUMEN

La participación de los consumidores a través de sus organizaciones constituye un elemento esencial para hacer posible la protección eficaz de sus derechos y lograr el adecuado funcionamiento de la libre competencia en el modelo de economía de mercado. Por ello, el derecho de los consumidores a ser oídos en aquellas decisiones que les puedan

afectar se ha recogido legalmente en la mayor parte de los Estados occidentales y, tras la reforma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, llevada a cabo en Ámsterdam en 1997, tuvo acceso al Derecho comunitario originario. El análisis del derecho de participación colectiva de consumidores y usuarios en la Unión Europea, la determinación de los distintos modelos imperantes en los Estados miembros y las perspectivas de una futura de regulación comunitaria del derecho, constituyen el objeto fundamental de este trabajo.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El Derecho de consumo y, dentro de él, el derecho de participación de los consumidores a través de sus organizaciones en el diseño y aplicación de las políticas que puedan afectarles, son términos referidos a algo muy nuevo en el mundo jurídico. De hecho, suele situarse el inicio del movimiento consumerista en el día 15 de marzo de 1962¹, fecha en la que el Presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy pronunció un Mensaje Especial al Congreso sobre Protección de los Consumidores². En este discurso se reconoció a los consumidores, por primera vez, como la más importante fuerza económica en la sociedad, y se enunciaron los derechos que los poderes públicos habían de garantizarles y que, con el paso del tiempo, se han convertido en los derechos básicos de los mismos: derecho a la seguridad, derecho a la información, derecho a elegir y derecho a ser oídos³.

Efectivamente, el derecho de los consumidores a participar en aquellas decisiones que les puedan afectar -interviniendo activamente en la definición de la política económica y siendo escuchados en las instancias políticas y administrativas que detentan en esta materia el poder de decisión- se considera esencial para el adecuado funcionamiento del sistema económico de mercado, ya que permite equilibrar la

¹ Vid. A. de León Arce, "El consumo como realidad social y económica", en *Derechos de los consumidores y usuarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 35-36; y J.G. Ruiz González, *Las asociaciones de consumidores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 61 ss.

² Vid., President John F. Kennedy, Special Message on Protecting the Consumer Interest, (15 March 1962) in Mark V. Nadel, *The Politics of Consumer Protection*, The Bobbs-Merrill Company, INC, Indianapolis, 1971, p. XVII. Así citado por: O. Dayagi-Epstein, "Furnishing consumers with a voice in competition policy", *Institute for Consumer Antitrust Studies*, Loyola University, Chicago, 2005.

³ Vid. F. De Castro, "Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad", *ADC*, 1982, cit., p. 1071.

posición del consumidor frente al empresario, haciendo que funcione la competencia⁴. Por ello, se ha formalizado jurídicamente, no sólo en los Estados con economía de libre mercado, sino también en entidades de carácter supranacional como la Unión Europea (UE), que sentó sus bases fundacionales en el Tratado de Roma de 1957 (TCEE) inspirándose en el tradicional principio de libre competencia⁵.

En el presente artículo se examina la regulación del derecho de participación de los consumidores de la Unión Europea tanto a nivel estatal como comunitario, con el fin de poder determinar si resulta adecuado para garantizar que sus intereses sean tenidos en cuenta a la hora de establecer las políticas comunitarias que les afecten. Para ello, partiendo de la evolución que este derecho ha tenido en el Derecho comunitario, tanto originario como derivado, se hace preciso solventar con carácter previo dos cuestiones. La primera es establecer si la UE se ha dotado de base jurídica para desarrollar una política de protección al consumidor y, en su caso, en qué medida ésta ha incidido en el derecho de participación de los consumidores. La segunda, consiste en verificar cómo se articula el derecho de participación de los consumidores en los diferentes Estados miembros, estableciendo, en su caso, los diferentes modelos.

Partiendo de estas premisas daremos respuesta a las cuestiones que constituyen el objeto de este trabajo: ¿es necesaria una regulación general del derecho de participación de los consumidores a través de sus organizaciones en la UE? En tal caso, ¿sería posible regularlo?, y, en este supuesto, ¿qué ventajas acarrearía la regulación de las organizaciones de consumidores de ámbito comunitario para los consumidores de la UE? Finalizamos el estudio con un apartado de conclusiones, en él manifestamos nuestra opinión acerca de las actuaciones que deberían emprender las instituciones comunitarias para fortalecer el movimiento asociativo consumerista y permitir que los consumidores participen más activamente en la definición y aplicación de las políticas de la UE que puedan afectarles.

⁴ Vid. C. Lasarte Álvarez, *Manual sobre protección de los consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 15.

⁵ El principio de libre competencia se aplicaba en los programas económicos de los países miembros, conjugándose con el principio del bienestar público (*welfare state*). Vid. H.C. Bando Casado, "La protección del consumidor en Europa: Dimensión jurídico comparada del artículo 51 de la Constitución", en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Instituto de Administración Local, Madrid, 1982, p. 34.

II. LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES EN LA UNIÓN EUROPEA

1. Las políticas comunitarias de defensa de los consumidores

El Tratado de Roma de 1957 establecía que el objetivo fundamental de la CEE era la creación de un mercado común europeo, entendido éste un como espacio económico basado en la libre circulación de personas, de capitales, de mercancías y de servicios. Sin embargo, aunque el TCEE creaba un gran mercado con un sistema económico basado en el juego de las fuerzas de la oferta y la demanda, donde la figura del consumidor era esencial, sus signatarios no incluyeron expresamente la necesidad de proteger a los consumidores⁶, ni previeron su participación como colectivo específico en los procesos de toma de decisión que les pudieran afectar⁷. En este sentido, en el Tratado de Roma, solo encontramos puntuales referencias a los consumidores de forma tangencial, al referirse a otras políticas comunitarias⁸.

Aunque hubo que esperar hasta el Tratado de la Unión Europea de 1992 (TCE) para que se incluyera en el TCCE la base jurídica para desarrollar una política de protección a los consumidores en la Comunidad⁹, ya desde un momento muy anterior, a través del Derecho derivado –fundamentalmente mediante *actos atípicos*¹⁰– se planteó la necesidad de adoptar medidas de defensa de los consumidores en los diferentes Estados miembros, al

⁶ Como acertadamente manifestó el profesor Thierry Bourgoignie, el Tratado de la CEE, partiendo de una concepción *productivista* del sistema de mercado, consideró que la defensa de los consumidores era un elemento secundario para alcanzar el objetivo fundamental de la Comunidad, que era lograr un mercado común entre los Estados signatarios, *Elementos para una teoría del Derecho de Consumo*, Gobierno Vasco, Vitoria, 1994, p. 85. Sobre esta cuestión pueden consultarse también: T. Trumpy, “Consumer protection and product liability: Europe and the EEC”, *NCJInt'l Law & Com Reg.*, n° 2, 1986, pp. 345 ss.; y A.C. Evans, “European Consumer protection Law”, *Journal of Business Law*, 1981, p. 79.

⁷ Así, el artículo 193 del TCEE, al establecer la composición del Comité Económico y Social, no incluyó expresamente a los consumidores entre los grupos presentes en tal órgano. Vid. J. Guillén Caramés, *El Estatuto jurídico del Consumidor*, Civitas, Madrid, 2002, p. 75.

⁸ Al respecto, podemos poner como ejemplos los artículos 39 y 85 del TCEE, en relación con la política agraria y la de la competencia, respectivamente.

⁹ Con anterioridad, el AUE de 1987 había reconocido explícitamente en el Derecho originario de la Comunidad el derecho a la protección de los consumidores.

¹⁰ Sobre los actos atípicos en el Derecho comunitario, vid. J.V. Louis, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995, pp. 118 ss.

considerarlas necesarias para un adecuado funcionamiento del mercado común. En este sentido, cabe destacar la Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975¹¹, por la que se aprobó el “*Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección y de información de los consumidores*”. En ella se reconoció el carácter transversal de la política de protección a los consumidores y se establecieron los cinco derechos fundamentales de los mismos: derecho a la protección de su salud y su seguridad, el derecho a la protección de sus derechos económicos, el derecho a la indemnización por los daños sufridos, el derecho a la información y a la educación y el derecho a ser representados¹². A este primer programa siguió un Segundo Programa de la CEE para una política de protección e información a los consumidores, aprobado en virtud de Resolución del Consejo, de 19 de mayo de 1981¹³.

A mediados de los años ochenta del pasado siglo se produce un cambio de paradigma en la CEE, orientándose ésta hacia un modelo social de mercado, lo que tuvo repercusión en el ámbito de la protección de los consumidores¹⁴. Así, el Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor el 1 de julio de 1987, introdujo por primera vez en el Derecho comunitario originario la mención a la protección del consumidor (artículo 100.A.3ª del TCEE), si bien no satisfizo las expectativas en relación con el reconocimiento de una política de protección a los consumidores, al no dotar a la Comunidad de base jurídica para ello¹⁵.

El Tratado de la Unión Europea fue el primero en recoger el fundamento jurídico para poder desarrollar una política comunitaria a favor de los consumidores, dando cobertura a las actuaciones que en esta materia

¹¹ DOCE C 92, de 25 de abril de 1975.

¹² Vid. G. Palao Moreno, “La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo”, en *Derecho Privado de Consumo* (Coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 76.

¹³ DOCE C 133, de 3.6.1981.

¹⁴ Sin embargo, para un sector de la doctrina, este cambio de orientación obedece a la “lógica de desarrollo de todo proceso de integración económica internacional”. Vid. L. Fernández de la Gándara, “Política y derecho del consumo: reflexiones teóricas y análisis normativo”, *Estudios sobre Consumo*, n.º 34, 1995, pp. 23 ss.

¹⁵ En concreto, este Tratado introdujo el artículo 100.A.3ª en el TCEE, referido a la “Aproximación de legislaciones”, que establecía un mandato a la Comisión para que la aproximación de las legislaciones en una serie de materias, entre ellas la protección de los consumidores, se base en un nivel de protección elevado. Sobre este asunto, vid. M. Guzmán Zapater, “El Acta Única Europea, la creación del mercado interior y la protección de los consumidores: algunos problemas fundamentales”, *La Ley-Comunidades Europeas*, 1988-1, pp. 9 ss.; y E. Expósito Gómez, “La acción de la Unión Europea en la protección de los consumidores”, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 205-206.

se habían venido desarrollando por las instituciones comunitarias¹⁶. Este Tratado introdujo el Título XI del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) que llevaba por epígrafe: “*Protección de los consumidores*”. Este Título XI, junto con una somera mención en la nueva redacción del artículo 3 del TCE, otorgó la base jurídica para el desarrollo de las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito¹⁷. Sin embargo, aunque en el artículo 129.A.1 del TCE recoge los derechos a la protección de la salud, seguridad, información e intereses económicos de los consumidores, omite otros derechos recogidos en el Programa Preliminar de 1975 y en el Segundo Programa de acción de 1981, entre ellos, el derecho de participación.

La aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997, supuso la introducción de importantes mejoras en el TCE enmarcadas en el objetivo de dar respuesta a los problemas reales de los ciudadanos¹⁸. Concretamente, en el nuevo artículo 153 del TCE –que sustituye al antiguo artículo 129.A del TCE– incorpora la cláusula “horizontal” en la política de los consumidores, clarifica las medidas comunitarias que se podrán adoptar en este ámbito, e incluye dos nuevos derechos de los consumidores: el derecho a la información y el derecho a organizarse para salvaguardar sus intereses. De este modo, el Tratado de Ámsterdam ha supuesto el más importante espaldarazo al derecho de participación de los consumidores en la UE, al consagrarlo en el Derecho comunitario originario.

Por último, el Tratado de Lisboa, firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, vino a consolidar los avances que introdujo el artículo 153 del TCE, respetando su literalidad, con la salvedad de su necesaria adecuación al nuevo procedimiento legislativo ordinario. En concreto, el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en lo sucesivo) mantiene el régimen de protección de los consumidores que establecía el artículo 153 del TCE, si bien, tal precepto se divide en dos artículos distintos. Así, el apartado 2º del artículo 153 del TCE, pasa a constituir el contenido del artículo 12 del TFUE, dentro de su Título II, que se denomina “*Disposiciones de carácter general*”, mientras que los restantes apartados del artículo 153 del TCE pasan a integrar, con la adaptación a la que antes nos referimos,

¹⁶ Vid. R. Lane, “New Maastricht competences under the Maastricht Treaty”, *Common Market Law Review*, nº 30, 1993, pp. 959 ss.

¹⁷ Como expresivamente señala Bourgoignie, con este Tratado la política comunitaria de protección de los consumidores “sale de la zona gris en la que se encontraba confinada” desde sus inicios. Vid. T. Bourgoignie, “Droit et politique communautaire de la consommation: de Rome à Amsterdam”, *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, nº 3, 1997, pp.147 ss

¹⁸ Vid. A. Mangas Marín, “El Tratado de Ámsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, *Gaceta Jurídica de la C. E. y de la Competencia*, D-29, 1998, p. 65.

el contenido del artículo 169 del TFUE, dentro de su Título XV, denominado “*Protección de los consumidores*”.

La novedad más significativa que el Tratado de Lisboa introduce es la consideración de la protección de los consumidores como uno de los ámbitos materiales de competencia compartida entre la Unión y los Estados (artículo 4.2.f del TFUE)¹⁹.

2. El derecho de participación de los consumidores en la UE

El reconocimiento del derecho de participación de los consumidores a través de sus organizaciones no tuvo acceso al Derecho comunitario originario hasta la reforma del TCE llevada a cabo en Ámsterdam en 1997. Tras el Tratado de Lisboa, el nuevo artículo 169.1 del TFUE, que recoge lo que ya estableció el artículo 153.1 del TCE, viene a consagrar este derecho como elemento fundamental para el desarrollo de una adecuada política de defensa de los consumidores. Este precepto dice literalmente:

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

A la vista de lo dispuesto en el TFUE, resulta evidente que la Comunidad no sólo debe favorecer que los consumidores puedan organizarse para defender sus intereses, sino que ha de garantizar el derecho de representación y participación de los mismos, al entenderse fundamental para corregir los fallos de un sistema económico que, basado primordialmente en la libre competencia, requiere para su adecuado funcionamiento un equilibrio de las fuerzas del mercado²⁰.

Sin embargo, y a pesar de no disponer de atribuciones claras para la regulación de la representación de los consumidores, las instituciones comunitarias, a través de instrumentos de Derecho derivado -mayoritariamente mediante actos atípicos-, llevaron a cabo con anterioridad a la aprobación del Tratado de Ámsterdam, actuaciones tendentes a la reglamentación de la participación de los consumidores en aquellos asuntos que eran de su interés, en el convencimiento de que sin la confianza de los ciudadanos no era posible la consolidación de un mercado interno.

¹⁹ Vid. E. Expósito Gómez, “La acción de la Unión Europea...”, *cit.*, p. 214.

²⁰ Vid. E. Expósito Gómez, *ibídem*, p. 212.

Así, aunque ya el *Tercer Plan Trienal de Acción para la política de los consumidores*²¹, 1996-1998, vino a señalar, como una de las cuatro consideraciones que debían orientar las prioridades en materia de consumo en el ámbito de las instituciones de la Unión Europea, el avanzar en la representación de los consumidores, fue el *Cuarto Plan Trienal de Acción para la Política de los consumidores*²², con vigencia 1999-2001, el que estableció como objetivo prioritario dotar de “una voz más potente a los consumidores de la UE”, estableciendo un conjunto de acciones tendentes a que los representantes de los consumidores cuenten con el apoyo necesario para ser eficaces en debates cada vez más complejos y técnicos y que los consumidores se expresen más sistemáticamente en el marco de los procesos de decisión.

En esta misma línea, la Comunicación de la Comisión que define la “Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006”²³, fija, como uno de los objetivos que deben marcar la política de los consumidores en la UE, la participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias. De este modo, la Comisión entiende que, para que las políticas de protección a los consumidores sean eficaces, los propios consumidores deben participar en su desarrollo.

Sin embargo, esta línea de apuesta decidida por potenciar la voz colectiva de los consumidores en la UE se ha debilitado con la aprobación del nuevo Plan Estratégico comunitario, “Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013”²⁴. Así, la potenciación de las asociaciones de consumidores a nivel europeo desaparece como objetivo principal de la política comunitaria, centrándose el interés en el fortalecimiento del movimiento asociativo dentro de los Estados miembros.

De este modo, se reconoce en el vigente Plan Estratégico que, dado que las organizaciones de consumidores varían sustancialmente en el conjunto de la UE, tanto en términos de fortaleza como de estructura y capacidad, la Comisión seguirá apoyando a las organizaciones nacionales de consumidores, en especial las de los nuevos Estados miembros, proporcionándoles formación en las competencias básicas (gestión, actividades de presión y legislación en materia de consumo), así como en

²¹ Documento: “Política de consumidores: objetivos realizados”, SEC (1998) 564. Vid. J.G. Ruiz González, *Las asociaciones...*, cit., p. 123.

²² COM (1998) 696 final, 1 de diciembre de 1998. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/links/action_plan/ap01_es.pdf [con acceso el 2 de enero de 2012].

²³ COM (2002) 208 final, 7 de mayo de 2002. Diario Oficial, C 137/2, de 8 de junio de 2002.

²⁴ COM (2007) 99 final, 13 de marzo de 2007. Disponible en Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:ES:PDF> [con acceso el 2 de enero de 2012].

temas más especializados²⁵.

3. La articulación de la participación de los consumidores en las decisiones de las instituciones de la UE

El papel de las organizaciones de consumidores no debe limitarse a la representación de los mismos en las instituciones comunitarias, sino que deben desempeñar un papel fundamental en el diálogo, la negociación y la concertación de intereses con otras asociaciones y organizaciones profesionales y empresariales²⁶, siendo competencia de Comunidad fomentar este diálogo creando para ello las condiciones necesarias.

De hecho, a nivel comunitario, se ha intentado, con mayor o menor éxito, que los representantes de los consumidores estuvieran cada vez más presentes en la toma de decisiones. Así, las organizaciones de consumidores empezaron a participar en la construcción europea a principios de los años sesenta mediante su integración en los diversos órganos consultivos que, desde 1973, mediante sucesivas Decisiones de la Comisión, se fueron creando²⁷. Si bien, la intensidad e impacto de dicha participación ha venido marcada por la propia dinámica y evolución de la política comunitaria de defensa de los consumidores²⁸.

Actualmente los representantes de los consumidores participan en las decisiones comunitarias, fundamentalmente, a través del Comité Económico y Social y, en especial, del Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores, creado por la Comisión.

²⁵ Vid. *Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores, 2007-2013*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2007, p. 21.

²⁶ Sobre el papel de estas organizaciones, vid. G. Cas, *La défense du consommateur*, PUF, Colec. Que sais-je?, Paris, 1975, pp. 58 ss. En este sentido, la definición de políticas de responsabilidad social corporativa por parte de las empresas ha abierto un hueco importante a esta nueva forma de participación. Vid. M. Rodríguez Sánchez, "La responsabilidad social empresarial y los consumidores", *Revista de economía pública, social y cooperativa*, n° 53, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Madrid, 2005, pp. 97-110.

²⁷ Entre 1957 y 1962 aparecieron cinco organizaciones privadas de ámbito europeo, entre cuyos fines estaba la protección de los consumidores. En 1962, estas organizaciones decidieron agruparse en el Comité de Contacto de los Consumidores de la Comunidad Europea, reconocido inmediatamente por la Comisión como cualificado para representar al consumidor en la CEE. En 1972, este órgano se disolvió, creándose, por Decisión de la Comisión, el Comité Consultivo de los Consumidores. Vid. T. Bourgoignie, *Elementos para...*, cit., pp. 269-270.

²⁸ Vid. Consejo Económico y Social, *Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*, Informe 1/1999, CES, Madrid, 1999, pp. 23-24.

A) El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social se configura, conforme al artículo 300 del TFUE, como un órgano consultivo de asistencia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. Fue creado por el Tratado de Roma en 1957 y, aunque el artículo 193 de dicho Tratado no especificaba que el grupo de consumidores debía estar representado en él, desde sus inicios se entendió que dicho grupo, al ser uno de los integrantes principales de la vida económica y social, debía participar en las acciones del mismo, y por ello se incluyó como representantes del Grupo “intereses varios”, al que hace alusión el citado artículo.

Con el Tratado de Niza los consumidores aparecen explícitamente reconocidos como uno de los grupos con representación propia y directa en el Comité Económico y Social (artículo 257 del TCE). Con ello quedaba reparada una omisión que era sintomática en un órgano configurado para ser un foro de deliberación y debate de intereses²⁹.

En la actualidad, el subgrupo “consumidores” se integra, en el Grupo Tercero del Comité Económico y Social, participando de forma activa en el diálogo social, estando actualmente representado en la Sección de “Mercado Único, Producción y Consumo”, que es la que se ocupa de los temas relacionados con los consumidores.

B) El Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores

Dentro del nuevo marco de la protección de los consumidores, previsto en el artículo 169.1 del TFUE (antiguo artículo 153 del TCE), con el objeto de potenciar su presencia en el diseño de las políticas comunitarias, la Comisión dictó la Decisión de 9 de octubre de 2003, por la que se instituye un órgano comunitario de participación de los consumidores, el “Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores”³⁰, que fue modificada por la Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 2009³¹, con el objeto de mejorar su eficiencia, representatividad y transparencia, revisar el procedimiento de nombramiento de los miembros del Grupo que representan a las organizaciones nacionales de consumidores y establecer nuevas obligaciones para que aquéllos transmitan la información, a fin de integrar mejor a dichas organizaciones en el funcionamiento de este órgano.

²⁹ Vid. R. Serra Cristobal, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 27.

³⁰ Decisión 2003/709/CE. DO L 258, de 10.10.2003.

³¹ Decisión 2009/705/CE. DO L 244, de 16.9.2009.

Este Grupo, que se configura como el instrumento a través del cual los consumidores ejercen su derecho de participación en las instituciones comunitarias, informando a la Comisión sobre cualquier asunto que pueda afectar a los consumidores a escala comunitaria³², se encuentra integrado por un representante de las organizaciones nacionales de consumidores por cada Estado miembro y un miembro de cada organización europea de consumidores.

A este respecto, dicha Decisión, en su artículo 3, establece que la expresión “*organizaciones nacionales de consumidores*” hace referencia a las organizaciones de consumidores que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a los consumidores y desarrollan su actividad a escala nacional. Del mismo modo, señala que, con la expresión “*organizaciones europeas de consumidores*”, se refiere a organizaciones que cumplen los criterios de uno de los dos grupos siguientes:

GRUPO A:

- 1 Ser una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, independiente de todo conflicto de intereses, ya sean industriales, comerciales, económicos, o de cualquier otro tipo, y tener, como principales objetivos y actividades, el fomento y la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores en la Comunidad.
- 2 Ostentar un mandato para representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria otorgado por las organizaciones nacionales de consumidores de por lo menos la mitad de los Estados miembros que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a los consumidores y desarrollan su actividad a escala regional o nacional.
- 3 Haber proporcionado a la Comisión documentos que den fe de su calidad de miembros, su reglamento interno y sus fuentes de financiación.

³² A tal efecto, el artículo 2.1 de la Decisión atribuye al Grupo las siguientes funciones:

“a) Constituir un espacio para debates de carácter general sobre asuntos relacionados con los intereses de los consumidores; b) Preparar la información sobre los consumidores destinada a otros foros y participará cuando se le solicite en grupos que asesoren a la Comisión sobre asuntos relativos a la política de la UE en materia de consumidores; c) Asesorará a la Comisión en la concepción de políticas y actividades que repercutan sobre los consumidores; d) Emitir dictamen sobre los asuntos comunitarios que afectan a los consumidores; e) Informar a la Comisión sobre los hechos relacionados con la política de los consumidores en los Estados miembros; f) Actuar como una fuente de información y una plataforma de difusión de la acción comunitaria para las organizaciones nacionales”.

GRUPO B:

1 Ser una organización no gubernamental sin afán de lucro, independiente de todo conflicto de intereses, ya sean industriales, comerciales, económicos, o de cualquier otro tipo, y tener, como principales objetivos y actividades, la representación de los intereses de los consumidores en el proceso de armonización a escala comunitaria.

2 Ostentar un mandato de, por lo menos, dos tercios de los Estados miembros para representar los intereses de los consumidores a escala comunitaria, otorgado:

- a. Por organismos que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representan a las organizaciones nacionales de consumidores en los Estados miembros, o
- b. En ausencia de los citados organismos, por organizaciones nacionales de consumidores de los Estados miembros que, de conformidad con la legislación o la práctica nacionales, representen a los consumidores y desarrollen su actividad a escala nacional.

En cuanto a la designación de sus integrantes de este órgano de participación, el artículo 4 de la Decisión la Comisión de 14 de diciembre de 2009, señala que los miembros del Grupo que representen a organizaciones nacionales de consumidores serán designados por la Comisión entre una lista de tres candidatos propuestos por cada Estado, por medio de los organismos nacionales de representación de las organizaciones de consumidores instituidos por dicho Estado miembro, cuando existan, o por medio de las autoridades nacionales competentes. Los candidatos formarán parte de las organizaciones nacionales de consumidores más representativas, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Por su parte, los representantes de las organizaciones europeas de consumidores serán designados por la Comisión a propuesta de las organizaciones europeas de consumidores.

III. LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La heterogeneidad del movimiento asociativo consumerista en Europa

Tras el estudio que acabamos de realizar de la participación de los consumidores en el ámbito comunitario, resulta patente la importancia que

para la Unión Europea tiene la existencia de asociaciones de consumidores socialmente fuertes, al considerarlas instrumentos esenciales para el correcto funcionamiento de un mercado interior cada vez más integrado. Sin embargo, esto contrasta, no solo con la ausencia de una regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito comunitario, sino también con la renuncia a establecer criterios homogéneos a la hora de conceptualizar a una organización como asociación de consumidores, optando por la remisión a la regulación nacional.

La existencia de organizaciones de consumidores, entendidas como instituciones que agrupan personas y colectivos para la defensa de sus intereses económicos frente a los productores de bienes y prestadores de servicios, es denominador común de los Estados de la UE, gracias al impulso que -con mayor o menor decisión, dependiendo de los momentos- se dio desde las instituciones comunitarias, al considerarlas necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, del estudio de la realidad de los diferentes Estados de la UE, hemos de concluir que no existe un único tipo de asociaciones de consumidores, pudiéndose establecer diversas clasificaciones de en atención a diferentes criterios³³. Y, aunque la pertenencia a uno u otro modelo de asociacionismo depende, en gran medida, de la tradición jurídica y social que en este ámbito tiene cada país, es cierto que, en un mismo Estado, pueden convivir asociaciones consumeristas de distinto tipo.

Con el fin de sistematizar la realidad que en el ámbito de las asociaciones de consumidores existe en los diferentes Estados de la Unión Europea vamos a catalogarlas en virtud del modelo asociativo que utilizan, significando los países en que se da su preponderancia. Entendemos, a estos efectos, por modelo asociativo, el resultado de considerar conjuntamente los criterios que determinan su configuración: forma de creación, objetivos, estructura organizativa y fuentes de financiación³⁴. En atención a los mismos, cabe establecer tres grandes grupos muy diferenciados de organizaciones de consumidores en los países que integran la UE.

2. El modelo institucional de asociacionismo de consumo

Dentro del modelo institucional de asociacionismo, encuadramos a aquellas asociaciones de consumidores que se caracterizan por su alto

³³ Vid. M.L. González Herranz, *La comunicación publicitaria en el entorno de protección al consumidor*, [Recurso electrónico], Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2004, pp. 347 ss.

³⁴ Vid. J.G. Ruiz González, *Las asociaciones...*, *cit.*, pp. 74 ss.

grado de vinculación con los poderes públicos que las promueven y sostienen financieramente, sin perjuicio de que, en las mismas, puedan integrarse una pluralidad de asociaciones privadas de diversa índole entre cuyos fines se encuentre la defensa de los intereses de los consumidores. Con frecuencia, este tipo de instituciones constituyen el principal y, en muchos casos, único órgano de representación y participación de los consumidores. Se trata, por tanto, de auténticas agencias públicas, que pueden adoptar formas jurídicas diversas -Consejos de Consumidores, fundaciones públicas o asociaciones -, aunque gozan de carácter independiente y reivindicativo³⁵.

El modelo institucional es el actualmente imperante en los países del norte de Europa, como Alemania, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia o Austria. De hecho, el origen de este modelo de asociaciones de consumidores lo encontramos en la *Alemania de Weimar*, cuando, al finalizar la Primera Guerra Mundial y para hacer frente a la profunda crisis económica, se constituye un *Consejo de los Consumidores*, como órgano público de representación colectiva de los mismos, en el que se integraron tanto asociaciones de tipo familiarista como otras creadas, como grupos de presión, para la defensa de los consumidores.

En este país, tras el paréntesis que supuso el nacional-socialismo, se retoma el modelo asociativo institucional. Tras un proceso de integración de diversas asociaciones, se crea, en 1953, la *Federación de Asociaciones de Consumidores Alemanas* (*Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, AgV*), como organización marco de carácter federal, constituida por diversas asociaciones de todos los Estados alemanes, financiada con fondos públicos³⁶. Esta federación es la reconocida por el Estado como la que ostenta la representación de los intereses de los consumidores alemanes³⁷.

³⁵ La existencia de organismos institucionales, independientes y reivindicativos para la representación y defensa de los intereses colectivos de los ciudadanos en el mercado, es congruente con la tradición nórdica del *Ombudsman*. De hecho, la protección de los consumidores se completa, en países como Suecia o Dinamarca, con la creación de un Defensor del Consumidor, como agencia pública encargada de velar por el respeto a los derechos de los consumidores y la libre competencia.

³⁶ El modelo de asociacionismo de consumo en Alemania se completó, en 1964, con la creación de una fundación pública, *Instituto para los Análisis Comparativos*, dedicada a la realización de pruebas comparativas de productos, incidiendo especialmente en la seguridad de los mismos. Esta institución también goza de la consideración de asociación de consumidores. Vid. C. Sánchez Reyes, "El movimiento de los consumidores a nivel mundial", en J. Soria (Coord.), *Asociaciones de Consumidores: Así son, así opinan*, Idelco, Madrid, 2001, p. 26.

³⁷ La *Federación de Asociaciones de Consumidores*, de financiación pública, es una organización no gubernamental, de las denominadas "paraguas", al agrupar a treinta y ocho organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas. Así, además de los

Este modelo institucional es también el seguido por los países escandinavos, si bien, con alguna peculiaridad. Con carácter general, la consolidación del laborismo como ideología predominante hizo que, desde momentos tempranos, se impulsasen desde los poderes públicos instituciones que equilibrasen la posición de predominio empresarial en el mercado³⁸. Igualmente, el elevado coste que supone la realización de estudios y análisis comparativos en países con tan escasa población – finalidad principal, junto con la información de los consumidores, de este tipo de organizaciones- hace necesaria que su financiación se realice con cargo al presupuesto público. Estas cuestiones van a determinar que el grado de dependencia de los poderes públicos sea elevado. Así, aunque formalmente estas organizaciones son aceptadas como asociaciones de consumidores³⁹, su naturaleza es claramente institucional, hasta el punto de que la designación de su presidente es competencia del Gobierno.

Así, en Suecia- auténtico paradigma de la variante escandinava del modelo institucional-, como en el resto de países escandinavos, se encomienda al Estado la tarea de defender a los consumidores, constituyendo el *Defensor de los Consumidores* u *Ombudsman* el eje principal sobre el que pivota la política sueca en esta materia. Esta institución se crea en el año 1971, con la misión de garantizar el cumplimiento de las leyes de protección al consumidor⁴⁰.

El Defensor del Consumidor en estos Estados ejerce la representación de los intereses colectivos de los consumidores, pudiendo litigar en su nombre para la defensa de intereses generales. Si bien es cierto que, en el

Verbraucher- Zentralen, centros de consumidores estatales, y asociaciones de amas de casa, en la AgV también se engloban movimientos políticos y sociales, como son: *Arbeiterwohlfahrt* (Organización para la Protección de la Industria), el *Deutsche Familienverband* (Asociación de Familias de Alemania), el *Katholische Arbeitnehmerbewegung* (Movimiento de los Trabajadores Católicos), la *Deutsche Mieterbund*, (la mayor federación de vecinos). También Institutos Científicos, como el *Otto Blume Institut für Sozial Forschung und Gesellschafts Politik* (Instituto para la Investigación Social y Política Otto Blume).

³⁸ En Dinamarca, antes de la Segunda Guerra mundial existían ya diversas instituciones públicas dedicadas a la defensa de los consumidores, como el *Consejo para la Economía Doméstica*, del que formaban parte diez asociaciones de amas de casa y representantes de diversos ministerios, cuya función fundamental era actuar a modo de observatorio de precios y realizar análisis comparativos. Vid. C. Sánchez Reyes, "El movimiento de los consumidores...", *cit.*, p. 30.

³⁹ Tanto el *Consejo de Consumidores de Dinamarca* como el *Consejo de Consumidores Noruego* y el *Consejo de los Consumidores* de Suecia, están reconocidos internacionalmente como asociaciones de consumidores en sentido estricto, formando parte de la organización *Consumers Internacional*.

⁴⁰ En el año 1976, esta figura se fusionó con el *Konsumententverket*, *Dirección Nacional de Protección de los Consumidores*, también conocida con el nombre de *Agencia del Consumidor* ostentando su Director General la condición de Defensor de los consumidores.

modelo escandinavo de defensa de los consumidores, la representación y defensa de los mismos se asumen por el propio Estado, junto a las *Agencias del Consumidor*, existen diversas organizaciones de carácter privado que tienen entre sus fines la defensa de los consumidores y usuarios, centrándose sus actividades en los ámbitos de la información y formación.

3. Modelo liberal de asociacionismo de consumo

A diferencia de las asociaciones de corte institucional, las asociaciones de consumidores de *modelo liberal* se caracterizan, con carácter general, por su total independencia de los poderes públicos, obteniendo su financiación de las aportaciones y servicios que prestan a sus asociados. Se trata, igualmente, de organizaciones altamente profesionalizadas cuya finalidad no es tanto la representación de los intereses colectivos de los consumidores para la interlocución social, como la realización de estudios sobre seguridad de productos y calidad de los servicios para que los usuarios puedan efectuar una elección adecuada en un escenario en el que se respeten sus derechos y funcione adecuadamente la libre competencia.

Las asociaciones que encuadramos en este modelo⁴¹, también llamado *anglosajón*, por el éxito que tuvo en muchos de estos países, se basan, en la utilización del método de los análisis comparativos como instrumento para dotar al consumidor de elementos objetivos para tomar una eficiente elección. Por tanto, es el ejercicio del derecho a la información la finalidad social principal de estas asociaciones. Esto explica que, desde los primeros momentos, la actuación fundamental de este tipo de asociaciones, cualquiera que sea el país del que se trate, sea la difusión de los resultados de los análisis y estudios comparativos que realizan a través de una publicación periódica, a la que están suscritos sus socios, constituyéndose esta actividad en el principal medio de financiación de la organización⁴².

⁴¹ El origen del modelo lo encontramos en 1936 en los Estados Unidos, con la edición de la revista de análisis comparativos, *Consumers Reports*, por la primera asociación de consumidores privada e independiente del mundo: la *Consumers Union*. Esta asociación fue constituida por Colston Warne en 1928. En la actualidad cuenta con un equipo de más de cuatrocientos profesionales y un centro propio de investigación en Nueva York. Su objetivo es proporcionar información y consejo a los consumidores sobre los diferentes productos y servicios presentes en el mercado. Sus ingresos proceden de la venta de sus publicaciones y de las cuotas de suscripción a las mismas. Entre sus publicaciones cabe destacar *Consumer Reports*, publicación mensual que tiene más de tres millones y medio de suscriptores.

⁴² A este respecto, resulta ilustrativo significar, a modo de ejemplo, que la revista *Which?*, editada por la británica *Consumer Association*, cuenta con más de setecientos mil socios suscriptores. Merece igualmente ser mencionada, por su relevancia internacional, la revista *Test Achats*, editada por la belga *Association Belge des Consommateurs*, que cuenta con

De este modo, la participación de los socios-suscriptores en este tipo de asociaciones es muy limitada, al quedar prácticamente reducida a la recepción de la información precisa para poder tomar decisiones de compra y defender sus derechos, individualmente, en el mercado. No es objetivo de estas asociaciones el fomento de la participación en la vida pública de sus socios. Se trata, por tanto, de asociaciones altamente profesionalizadas, neutras en lo ideológico, con estructuras muy centralizadas y con importantes recursos económicos, que aspiran a convertirse en auténticos *lobbys*, tanto en relación con las grandes compañías, como respecto de los diferentes gobiernos e instituciones internacionales, utilizando, además del derecho de información a los consumidores, el ejercicio de acciones ante los tribunales para la defensa de intereses generales de éstos y la denuncia pública de situaciones de abuso en el mercado.

Como prototipo de asociación de corte anglosajón cabe destacar a la británica *Consumers' Association*. Se trata de la asociación de consumidores más grande de Europa, contando con más de setecientos mil asociados y cuatrocientos empleados. Como todas las asociaciones que encuadramos en el *modelo liberal*, gran parte de la actividad que desarrolla está dirigida a la realización de análisis comparativos de bienes y servicios, así como en proporcionar información en materia de consumo. Publica mensualmente la revista "*Which?*", con una tirada cercana al millón de ejemplares, en la que se publican los resultados de dichos análisis y donde se incluye información sobre temas de consumo⁴³.

Este modelo asociativo es el predominante en Europa, siendo el mayoritario en un gran número de países, como Gran Bretaña, Irlanda⁴⁴, Holanda⁴⁵ o Bélgica⁴⁶.

más de trescientos mil asociados. Por último, dentro de este tipo de asociaciones, cabe incluir a la española OCU, que edita las revistas *OCU-Compra Maestra* y *Dinero y Derechos*, especializadas en estudios comparativos.

⁴³ En el año 1968 la asociación puso en marcha la apertura de dos Centros de Información y Asesoramiento, a los que siguió la apertura del primer centro de gran tamaño en el Reino Unido llamado "*Centro de Asesoramiento Which*", que se ocupa tanto de las reclamaciones posventa como del asesoramiento previo a la compra.

⁴⁴ *The Consumers' Association of Ireland* se funda en el año 1966, a partir del modelo de su homónima británica y se autofinancia mediante las cuotas de sus socios y las suscripciones a la revista "*Consumer Choice*", que publica mensualmente.

⁴⁵ Entre las asociaciones de consumidores más importantes de Holanda podemos destacar la *Unión de los Consumidores Holandeses*. Creada en el año 1957, es, con diferencia, la asociación de consumidores más importante del país, con más de medio millón de asociados individuales y ciento veinte asociaciones adscritas.

⁴⁶ La *Association des Consommateurs* nacida en el año 1957, tiene como actividad fundamental informar sobre los resultados de los análisis comparativos que realiza entre bienes y servicios. Estos resultados se publican en la revista mensual "*Tests Acharts*". Se trata del organismo consumerista más importante del país, la independencia y el dinamismo que

4. El modelo participativo de asociacionismo de consumo

Como hemos visto con anterioridad, las asociaciones de consumidores que hemos definido de *modelo liberal*, que se diferencian de las de *modelo institucional* por su independencia frente a los poderes públicos, se configuran como estructuras unitarias, altamente profesionalizadas, en las que la participación de los socios es muy limitada, quedando reducida, en la mayor parte de los casos, a la elección de los órganos directivos.

El tipo de asociaciones de consumidores al que ahora nos referimos coincide con las anteriores en la finalidad de defensa de los ciudadanos en el libre mercado, si bien, las organizaciones que incluimos en el *modelo participativo* se caracterizan, de un lado, por su independencia frente al poder político y, de otro, por constituirse en cauces para la participación de sus asociados, tanto internamente, como en relación con los diversos ámbitos de la vida social en los que inciden. De ese modo, mediante la representación de los consumidores, este tipo de asociaciones pretenden actuar como interlocutores sociales, tanto respecto de los poderes públicos, como en relación con el sector empresarial, haciendo efectivo el derecho de participación ciudadana y, en consecuencia, avanzando en la democratización del mercado⁴⁷.

Las organizaciones que encuadramos en este modelo son, con carácter general, asociaciones formadas por grupos de consumidores con orígenes en movimientos familiaristas o sindicales, por lo que incorporan cierta carga ideológica. El ejercicio del derecho de participación es fundamental en este modelo asociativo, sin perjuicio de facilitar la información y procurar la defensa de los consumidores. Ahora bien, su nivel de profesionalización es escaso, ya que la mayor parte de sus actividades son realizadas por los propios asociados, militantes activos del movimiento consumerista, si bien en los países más desarrollados, se ha avanzado en la formación de sus miembros, a la vez que han empezado a dotarse de estructura profesionalizada.

Las asociaciones de consumidores de modelo participativo son mayoritarias en Estados como Francia, Luxemburgo, Italia, Malta, Grecia, Portugal o España, así como en los países de Europa oriental que recientemente se han integrado en la UE.

Podemos considerar a Francia como el ejemplo paradigmático de este

la caracterizan, hacen que tenga una enorme influencia en todos los ámbitos.

⁴⁷ Vid. M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, p. 94.

modelo⁴⁸. En este país, el Código de Consumo define los requisitos que ha de cumplir una asociación para obtener la condición de organización de consumidores de carácter nacional⁴⁹. La consideración jurídica de asociación de consumidores permite a la organización actuar en defensa de los intereses generales de los mismos⁵⁰.

En estos países la participación de los consumidores se articula a través de órganos públicos a los que se les asigna funciones consultivas respecto de aquellos asuntos que afecten a los intereses de los consumidores, en los que se integran las asociaciones que tengan la condición de “más representativas”. Así sucede, por poner algún ejemplo, en Holanda, con el *Consejo para las Cuestiones de Consumo* (SER), en Hungría, con el *Consejo Asesor para la Protección del Consumidor*, en Italia, con *Consejo Nacional de Consumidores y Usuarios* (CNCU), o en España, con el *Consejo de Consumidores y Usuarios*. Todos ellos se configuran como órganos nacionales de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones.

IV. ¿ES NECESARIA UNA REGULACIÓN COMUNITARIA DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES DE ÁMBITO COMUNITARIO?

La reforma del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo en 1997 en Ámsterdam, supuso la incorporación del derecho de los consumidores a organizarse al Derecho comunitario originario. A partir de ese momento, mediante instrumentos no normativos de Derecho comunitario derivado, se emprendió una apuesta decidida por la potenciación de las asociaciones de consumidores en el ámbito europeo, estableciendo acciones concretas para dotarlas del apoyo preciso para que fueran más eficaces y se expresasen más sistemáticamente en el marco de los

⁴⁸ Para una información más completa del sistema francés de defensa de los consumidores, vid. http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/FR_web_country_profile.pdf [con acceso el 2 de enero de 2012].

⁴⁹ Conforme con el Código de Consumo francés, aprobado por la Ley núm. 93-949, de 26 de julio de 1993, para obtener tal reconocimiento se exige a la organización que sea independiente de cualquier actividad profesional, haber cumplido un año de funcionamiento, tener entre sus fines la defensa de los consumidores y un número mínimo de diez mil asociados

⁵⁰ Tal reconocimiento se otorga por decreto del Ministerio competente en materia de protección los consumidores, debiendo inscribirse en el Registro de Asociaciones de Consumidores.

procesos de decisión. Sin embargo, esta tendencia, que parecía alumbrar una regulación comunitaria del movimiento asociativo basado en las organizaciones europeas de consumidores, se truncó, coincidiendo con la última ampliación de la Comunidad. En efecto, el Plan de *Estrategia Comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013*, supone un compromiso con el fortalecimiento del movimiento asociativo en cada uno de los países miembros -especialmente en los de nuevo ingreso-, abandonando la apuesta por las organizaciones de carácter europeo⁵¹.

Sin embargo, el ámbito del Derecho de los Estados no resulta adecuado para articular la participación de los consumidores en el mercado único, al carecer las organizaciones nacionales de la visión del conjunto de los problemas de los consumidores en la UE.

Es cierto que desde el inicio del proceso comunitario aparecieron organizaciones de consumidores de ámbito europeo, constituidas mediante la federación de organizaciones de carácter nacional. Ahora bien, la falta de transparencia en cuanto a su representación real y la prevalencia de los intereses de las organizaciones nacionales más fuertes, les han impedido adquirir el prestigio social que tienen otros grupos representativos de intereses profesionales y sociales que actúan en la UE⁵².

Es indudable que la Decisión de la Comisión de 14 de septiembre de 2009, por la que se creó el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores, supuso un paso importante para clarificar qué se entiende por organización europea de consumidores. Sin embargo, la Comisión no aprovechó esta norma para fortalecer el papel de estas organizaciones, otorgando el protagonismo de la representación de los consumidores a las asociaciones de carácter nacional.

De este modo, conforme a dicha Decisión, la consideración de una entidad como organización europea de consumidores se basa fundamentalmente en el número de asociaciones nacionales de consumidores que en ella se integran, sin atender, en modo alguno, al grado de representatividad que ostentan en su respectivo país, requisito que sí contempló a la hora de determinar las organizaciones de consumidores nacionales que se integran en el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores. Esta circunstancia conlleva falta de transparencia respecto de la representatividad real de las entidades consideradas como organizaciones europeas de consumidores,

⁵¹ En ese sentido, cabe subrayar que ya en 2005 la Comisión retiró la propuesta de reglamento por el que se establecía el Estatuto de la Asociación Europea. Vid. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Resultados del examen de las propuestas legislativas pendientes ante el Legislador*, COM (2005) 462 final.

⁵² Vid. L. Krämer, "La comunidad europea y la protección de los consumidores", en *La protection des consommateurs*, Consumer protection, 1984, p. 267; y T. Bourgoignie, *Elementos para...*, cit., pp. 362 ss.

lo que, a nuestro entender, ha llevado a cuestionar su legitimidad social para defender los intereses del conjunto de consumidores europeos, debilitando su posición en el escenario político y económico.

Actualmente no cabe hablar de la existencia de un estatuto jurídico de las organizaciones europeas de consumidores, ni advertimos voluntad de la Comisión para promoverlo. La participación de los consumidores a través de sus organizaciones, es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interior, y esta tarea no se puede realizar eficazmente a través de las asociaciones nacionales de consumidores, heterogéneas en su naturaleza, cometidos e implantación social. Por ello, una regulación comunitaria de las organizaciones europeas de consumidores que reforzara su papel y permitiese determinar su representatividad real, contribuiría a reforzar la posición de los consumidores de la UE. Y ello, no sólo en las instituciones comunitarias, sino también frente a los grupos económicos que operan en el mercado común⁵³.

V. CONCLUSIÓN Y APUNTE FINAL

Todo el desarrollo comunitario, desde sus orígenes, con el establecimiento de un mercado común y la progresiva consolidación del mercado interior y, más recientemente, el proceso de Unión Económica y Monetaria, han afectado, y seguirán haciéndolo en el futuro, a todos los actores económicos, y de forma más directa y específica a los consumidores. Por ello, la presencia y representación de éstos en la toma de decisiones a nivel comunitario, no solo es deseable, sino que además es necesaria para que los avances en los procesos anteriormente citados se hagan de la forma más armoniosa posible.

La participación de los consumidores a través de sus organizaciones es esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interior. A través de ellas, los consumidores reciben una información veraz sobre productos y servicios, hacen valer sus derechos, los representan ante las instituciones públicas y ante las empresas y participan en la elaboración y aplicación de las normativas. Es decir, equilibran la posición de la oferta, dando transparencia al mercado y haciendo que funcione adecuadamente la libre competencia⁵⁴.

⁵³ Como puso de manifiesto Thierry Bourgoignie, la participación de los consumidores en la política de consumo queda lejos de compensar el desequilibrio de poder existente entre las organizaciones de consumidores y de empresarios. Vid., *Elementos...*, cit., pp. 361-362.

⁵⁴ Vid. E. Lawlor, *El derecho de elegir y el impulso económico. El objetivo de la política europea de los consumidores*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988, pp. 49 ss.

La UE, tras la integración de los veintisiete mercados interiores nacionales, se ha convertido en uno de los mercados minoristas más grandes del mundo. Por ello, para asegurar que las garantías para los consumidores sean similares en cualquier punto de la Comunidad, se requiere contar con asociaciones de consumidores representativas en este ámbito, labor que no pueden desempeñar las asociaciones nacionales de consumidores.

Por tanto, se hace necesario contar con organizaciones de consumidores de ámbito comunitario, que equilibren la posición del consumidor respecto del sector empresarial -especialmente en un mercado cada vez más transfronterizo, consecuencia del incremento del comercio electrónico- y ofrezcan una dimensión europea a su organización y actividades. Para ello, consideramos imprescindible que la UE articule un proceso de constitución de auténticas organizaciones de consumidores de ámbito europeo, normando, a través de un reglamento, su estatuto jurídico. Esta norma debería permitir que las organizaciones europeas de consumidores superasen la estructura federativa, de mera adición de entidades nacionales, posibilitando la constitución de organizaciones donde se permitiese una participación directa e individual de los consumidores europeos, conforme al modelo asociativo⁵⁵.

En cuanto a la competencia de la Comunidad para acometer esta regulación, hemos de considerar que la protección de los consumidores es una competencia compartida entre la UE y los Estados (artículo 4.2.f del TFUE) que ha de ejercerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Por ello, dada la conveniencia de su regulación y considerando la imposibilidad de hacerlo por parte de los Estados, resulta indudable que la UE puede ejercer esa competencia sin que el principio de subsidiariedad constituya un obstáculo para ello⁵⁶.

Por último, un apunte. El alto grado de fragmentación que aún existe en el mercado interior comunitario, la difícil situación de las finanzas públicas y el diferente nivel de consolidación que en los Estados de la UE

⁵⁵ En esta línea de otorgar dimensión comunitaria a su estructura y actuaciones, el Parlamento Europeo, en su Declaración de 10 de marzo de 2011, pidió a la Comisión que presente propuestas de un Estatuto Europeo para asociaciones, mutualidades y fundaciones.

⁵⁶ En nuestra opinión, en este supuesto se respetan las exigencias de necesidad y eficacia de la acción comunitaria que este principio impone, al decir el artículo 5.3 TUE que *"en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión"*. Para una referencia general de dicho principio y su concreción en el protocolo nº 2 anejo al Tratado. Vid. A. Mangas Martín y D.J. Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 6ª edición, Madrid, 2010, pp. 81 ss.

tienen las organizaciones de consumidores –aún muy escaso en los países de reciente ingreso- y, especialmente, la falta de voluntad política de la Comisión de reforzar la representatividad de las organizaciones europeas de consumidores, son circunstancias que dificultan este proceso. Conseguir un mercado interior integrado y contar con una conciencia consumerista generalizada en los ciudadanos de todos los Estados miembros, son requisitos previos y necesarios para que pueda impulsarse el proceso de constitución de auténticas organizaciones europeas de consumidores.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- H. C. BANDO CASADO, “La protección del consumidor en Europa: Dimensión jurídico comparada del artículo 51 de la Constitución”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, Colegio Universitario de Estudios Financieros. Instituto de Administración Local, Madrid, 1982.

- T. BOURGOIGNIE, *Elementos para una teoría del Derecho de Consumo*, Gobierno Vasco, Vitoria, 1994.

— “Droit et politique communautaire de la consommation: de Rome à Amsterdam”, *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, nº 3, 1997.

- G. CAS, *La défense du consommateur*, PUF, Colec. Que sais-je?, París, 1975.

- O. DAYAGI-EPSTEIN, “Furnishing consumers with a voice in competition policy”, *Institute for Consumer Antitrust Studies*, Loyola University, Chicago, 2005.

- F. DE CASTRO, “Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad”, *ADC*, 1982.

- A. DE LEÓN ARCE, *Derechos de los consumidores y usuarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- A. C. EVANS, “European Consumer protection Law”, *Journal of Business Law*, 1981.

- E. EXPÓSITO GÓMEZ, “La acción de la Unión Europea en la protección de los consumidores”, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2010.

- L. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, “Política y derecho del consumo: reflexiones teóricas y análisis normativo”, *Estudios sobre Consumo*, nº 34, 1995.

- M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

- M.L. GONZÁLEZ HERRANZ, *La comunicación publicitaria en el entorno de protección al consumidor*, [Recurso electrónico], Universidad

Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2004.

- J. GUILLÉN CARAMÉS, *El Estatuto jurídico del Consumidor*, Civitas, Madrid, 2002.

- M. GUZMAN ZAPATER, "El Acta Única Europea, la creación del mercado interior y la protección de los consumidores: algunos problemas fundamentales", *La Ley-Comunidades Europeas*, 1988-1.

- L. KRÄMER, "La comunidad europea y la protección de los consumidores", en *La protection des consommateurs*, Consumer protection, 1984.

- R. LANE, "New Maastricht competences under the Maastricht Treaty", *Common Market Law Review*, nº 30, 1993.

- C. LASARTE ÁLVAREZ, *Manual sobre protección de los consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2005.

- E. LAWLOR, *El derecho de elegir y el impulso económico. El objetivo de la política europea de los consumidores*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988.

- J.V. LOUIS, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995.

- A. MANGAS MARTÍN, "El Tratado de Ámsterdam: aspectos generales del pilar comunitario", *Gaceta Jurídica de la C. E. y de la Competencia*, D-29, 1998.

- A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑAN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 6ª edición, Madrid, 2010.

- G. PALAO MORENO, "La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo" en *Derecho Privado de Consumo* (Coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

- M. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, "La responsabilidad social empresarial y los consumidores", *Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 53, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Madrid, 2005.

- J.G. RUIZ GONZÁLEZ, *Las asociaciones de consumidores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

- C. SÁNCHEZ REYES, "El movimiento de los consumidores a nivel mundial", en Soria, J. (Coord.), *Asociaciones de Consumidores: Así son, así opinan*, Idelco, Madrid, 2001.

- R. SERRA CRISTÓBAL, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

- T. TRUMPY, "Consumer protection and product liability: Europe and the EEC", *NCJInt'l Law & Com Reg.*, nº 2, 1986.

TITLE

THE RIGHT OF PARTICIPATION OF CONSUMERS IN THE EUROPEAN UNION: CURRENT SITUATION AND FUTURE CHALLENGES

SUMMARY

I. GENERAL APPROACH.- II. CONSUMER ORGANISATIONS IN THE EUROPEAN UNION.- III. CONSUMER ORGANISATIONS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION.- IV. IS A COMMUNITY REGULATION OF THE EUROPEAN CONSUMER ORGANISATIONS NECESSARY?- V. CONCLUSION AND FINAL CONSIDERATIONS.- VI. REFERENCES.

KEYWORDS

Consumer associations; European Union; Consumer protection; Consumer participation rights; Consumer associationism models.

ABSTRACT

The participation of consumers through their organisations represents an essential element in order to enable an efficient protection of their rights and achieve adequate functioning of free competition in the market economy model. This is why the consumer's right to be heard regarding the decisions which may affect them has been legally gathered in the majority of the Western States and, after the reform of the Treaty establishing the European Community, carried out in Amsterdam in 1997, had access to the primary Community Law. The analysis of the right for collective participation of European Union consumers and users, the resolution of the models in force in the Member States and the perspectives of a future community regulation of the right, constitute the fundamental purpose of this work.

Fecha de recepción: 09/11/2012. Fecha de aceptación: 24/11/2012.

