

Derecho comunitario y protección de los consumidores (1)

La protección de los consumidores ha sido la última política comunitaria adoptada y aún está pendiente de entrar en vigor, ya que adquiere carta de naturaleza en el Tratado de Maastricht. Este Tratado, incluyéndola en su artículo 3.s), erige la política de protección en medio de consecución de los fines comunitarios, y le dedica un Título y un artículo. El Título XI de la tercera parte, bajo el epígrafe «Protección de los consumidores», y el artículo 129.A), que constituye el contenido de éste. Dice el artículo 129.A):

«1. La Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante:

- a) medidas que adopte en virtud del artículo 100.A) en el marco de la realización del mercado interior;
- b) acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de *proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y de garantizarles una información adecuada.*

(1) El Colegio de Registradores, dentro del II Programa de Protección Inmobiliaria de los Consumidores, ha organizado un curso sobre Derecho comunitario con ocasión de la Semana Registral de la Casa de América (mayo 1993) y las I Jornadas sobre Protección Registral a los Consumidores en el marco de las Directivas Comunitarias (junio 1993), así como publicado la «Guía de Transacciones Inmobiliarias en España» (Interiores y Transfronterizas) (julio 1993) y el folleto o impreso sobre «Adquisiciones inmobiliarias en España» (noviembre 1993). Publicaciones que se complementan con el libro *La protección inmobiliaria del consumidor en la Comunidad Europea*, de inmediata aparición. Y precisamente un capítulo de este libro sirve de introducción al Segundo Plan de Acción Trienal (1993-1995), titulado «Poner el mercado único al servicio de los consumidores europeos», que por su especial importancia es objeto de publicación separada para que sirva de base jurídica de estudio y análisis crítico. Su divulgación, pues, se justifica en sí misma como medio de colaboración con el Servicio de Política de los Consumidores de las Comunidades Europeas.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189.B) y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las acciones concretas mencionadas en la letra *b*) del apartado 1.

3. Las acciones que se adopten en virtud del apartado 2 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 Comunidad».

La acción comunitaria, en el Tratado de **Maastricht**, se enfoca en un doble aspecto. Por una parte, provocar la armonización legislativa, complementando las disposiciones nacionales y permitiendo la mayor protección estatal, y, por otro, adoptar actos concretos en determinados sectores. Doble acción que da lugar al tratamiento de esta política como *presupuesto intrínseco* de otras políticas comunitarias y, a su vez, a la creación de un *Derecho autónomo del consumo* o cuerpo de normas comunitarias (2).

Ahora bien, la protección comunitaria de los consumidores, sin llegar a ser una política específica de las CC.EE., cuenta ya con larga tradición dentro de éstas. Así, MARTÍNEZ DE AGUIRRE (3) distingue tres fases de evolución, a la que debe añadirse una cuarta constituida por el Tratado de Maastricht. La primera fase, durante la vigencia de la que denomina «Europa de los mercaderes (1957-1972)», la protección de los consumidores no aparece dentro de los objetivos de los Tratados institutivos, ya que «la concepción liberal-individualista de la economía» y «las finalidades perseguidas en el propio Tratado de Roma» «parecían ser suficientes como para asegurar la situación de los consumidores». Sin embargo, la fuerza de las empresas, el desarrollo del crédito y la publicidad durante esta etapa —en palabras de BOURGOIGNIE— “productivista” mostró «el desequilibrio real» y

(2) De forma parecida al tratamiento del medio ambiente.

Se trata de proceder a la armonización vertical —sobre ciertos productos— y a la armonización horizontal —creando un verdadero Derecho de consumo—, en terminología de MARTÍNEZ DE AGUIRRE, ya que esa armonización vertical era la causa de la paralización de la «política» consumerista («Comunicación nuevo impulso de 1985», *op. cit.*, pág. 35).

En realidad la armonización horizontal viene referida —por este autor— a la actuación comunitaria sobre «varios productos o una categoría de ellos» (*op. cit.*, pág. 55).

(3) *Op. cit.*, págs. 22 y sigs.

En cuanto a su origen, según este autor debe encontrarse su antecedente inmediato, fuera de ciertas normas del Derecho romano protectoras de la parte contratante más débil, en la segunda mitad del siglo xx dentro de los países industrializados. De forma especial, en Inglaterra, el Informe Molony (1962) y, sobre todo, en Estados Unidos, el Mensaje especial al Congreso sobre protección de los intereses de los consumidores, dirigido por KENNEDY (15-3-1962): *op. cit.*, págs. 22-23. No obstante, como luego exponremos, en España sus antecedentes son remotos (Reales Ordenanzas de la Ciudad de Plasencia, siglos xv y xvi).

la debilidad de la situación de los consumidores e hizo necesario la creación, durante los años 1962-1972, del «Comité de contacto con los consumidores de la Comunidad Europea» a iniciativa de la Comisión, como lo fue en 1968 la «nueva unidad administrativa denominada "Servicio especializado para las cuestiones relativas a los consumidores", dependiente de la Dirección General encargada de los asuntos de la competencia». En esta fase el consumidor se identifica con el «adquirente de bienes o usuario de servicios».

La segunda fase, «el diseño de la Europa de los ciudadanos (1972-1984)», iniciada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París (1972), donde se pide «a los órganos comunitarios el establecimiento de medidas tendentes a reforzar y coordinar las acciones dirigidas a proteger a los consumidores», supone la creación del Servicio de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores —luego, en 1973, Dirección General—, de un Comité Consultivo de los Consumidores y la elaboración de un proyecto de acción comunitaria que dio lugar al *Programa preliminar para una política de protección e información a los consumidores* (Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975) (4). Este programa amplía, por un lado, el concepto de consumidor, extendiéndolo no sólo al «comprador y usuario de bienes y servicios para uso personal, familiar o colectivo, sino —a— una persona involucrada en los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarlo directa o indirectamente como consumidor». Y por otro, sistematiza y define los *derechos fundamentales de los consumidores*. A saber: «el derecho a la protección de la salud y seguridad, el derecho a la protección de los intereses económicos, el derecho a la indemnización de los perjuicios sufridos, el derecho a la información y a la educación y el derecho a la representación (a ser oídos)».

El Programa preliminar planteó —indica MARTÍNEZ DE AGUIRRE— graves problemas de ejecución, motivados principalmente por la crisis económica derivada de la crisis del petróleo (5) y por la disparidad de legislaciones y de políticas nacionales, unidas a las reglas de adopción de acuerdos en el seno del Consejo, que sólo dio como fruto Directivas en materia de protección de la salud y seguridad de los consumidores. Fue el TJCE quien en la sentencia Cassis de Dijon marcó, una vez, un importante giro en esta materia al admitir *trabas estatales a la libre circulación de mercancías* —una de las libertades comunitarias— por imperativos de protección de los consumidores. No obstante, el Programa preliminar supuso un importante avance en la definición de la «política comunitaria» consumerista.

(4) Todas las referencias entrecomilladas se hacen al estudio de MARTÍNEZ DE AGUIRRE. En el resto se sigue el esquema de este autor.

(5) Las medidas protectoras suponían una carga económica para las empresas.

Por Resolución del Consejo de 19 de mayo de 1981 se aprueba el Segundo programa para una política de protección y de información a los consumidores y el Consejo de Ministros de 1983 da un nuevo impulso a la materia. El Segundo programa «se estructura en torno a los derechos básicos de los consumidores» que —el Programa preliminar— «define» sentando los cimientos del diálogo social en este ámbito en torno al «control de los precios» y a la «calidad de los servicios públicos o privados».

La tercera fase, «el relanzamiento de la Europa de los ciudadanos»—, «coincide ampliamente —dice MARTÍNEZ DE AGUIRRE— con la "Europa de los consumidores"». En ella surge la Comunicación de la Comisión de 4 de julio de 1985, denominada «Nuevo impulso para la política de protección de los consumidores» y se adoptan, por fin, un grupo de *Directivas* en esta materia. *Directivas sobre la publicidad engañosa* (10-9-1984) (6), la *responsabilidad por los productos defectuosos* (25-7-1985), la *protección de los consumidores en los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales* (20-12-1985) (7) y el *crédito al consumo* (22-12-1968) (8).

A la Comunicación siguió la Resolución relativa a la orientación futura de la política de la Comunidad Económica Europea para la protección y el fomento de los intereses de los consumidores (23-6-1986), que pone de manifiesto la fuerte vinculación entre las políticas de consecución del mercado interior y la de protección de los consumidores. Sin embargo, la oportunidad de estructurar una política comunitaria específica se perdió en 1987 en el Acta Unica Europea, que siquiera incluye una referencia en el artículo 100A.3 a la armonización de legislaciones estatales.

Dice el artículo 100A.3: «La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de legislaciones en materia de salud, seguridad, *protección del medio ambiente y protección de los consumidores*, se basará en un nivel elevado de protección». Este artículo, que debe valorarse positivamente, observa MARTÍNEZ DE AGUIRRE, plantea el *problema fundamental* de la protección de los consumidores: los distintos niveles de protección existentes en los Estados miembros. Problema que llevaba, a pesar de la introducción de la regla de mayorías para adoptar

(6) Relacionada con el Real Decreto 5151/1989.

(7) Traspuesta en España por Ley de 21 de noviembre de 1991. Afecta sólo a los bienes muebles.

V. MARTÍNEZ SANCHIZ, J. A., «Protección al consumidor *ius poenitendi* en ciertos documentos privados (Ley 21 noviembre 1991)», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 1/1992, págs. 257 y sigs.

(8) A ellas puede añadirse la Directiva 87/357/CEE, de 25 de junio de 1987, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre los productos de apariencia engañosa que ponen en peligro la salud o la seguridad de los consumidores (v. LÓPEZ GARRIDO para el texto de todas, *op. cit.*, t. II, págs. 825 y sigs.).

La Directiva sobre crédito al consumo es de especial trascendencia inmobiliaria.

acuerdos comunitarios, a una situación de «ambigüedad, lentitud y falta de eficacia práctica».

El Plan Trienal de acción sobre política de los consumidores en la CE (1990-1992) vio la luz, tras el Acta Unica Europea, por acuerdo de la Comisión de 3-5-1990 y partiendo del principio de **subsidiariedad** que se aplica a esta materia y a la necesidad de consolidar los avances que suponen la organización **comunitaria** de protección de los consumidores y, en concreto, las disposiciones sobre responsabilidad de producto (Directiva 85/374), publicidad engañosa (Directiva 84/540), créditos (Directiva 87/102), venta a domicilio (Directiva 85/112)..., en ejecución de la Resolución de 9-11-1989 sobre desarrollo de una política de los consumidores que haga posible el Mercado Interior, la Comisión —decimos— aprueba el Plan Trienal de Acción sobre cuatro pilares: 1.º La representación de los consumidores. 2.º La información de los consumidores. 3.º La seguridad de los consumidores. Y 4.º Las operaciones comerciales de los consumidores.

En cuanto a la representación, postula como medidas de apoyo el «completar la instauración y el desarrollo del Consejo Consultivo de los Consumidores y, si es necesario, contribuir a que los Estados miembros dispongan de enfoques similares», el respaldo del «desarrollo de las organizaciones de consumidores, especialmente en el sur de Europa y en Irlanda», y el fomento de «una mayor concertación entre productores y consumidores».

En relación a la información, se plantea la creación de «centros de información al consumidor» y potenciar una política de transparencia en «los servicios bancarios, de seguros y otros de carácter financiero».

En tanto a la seguridad, propone el necesario intercambio rápido de información y la regulación de la responsabilidad del prestador de servicios, así como modificar la responsabilidad de productos.

Y por lo que se refiere a las operaciones comerciales, la aprobación de disposiciones sobre multipropiedad, cláusulas abusivas, simplificación de contratos, garantía y servicios postventa de carácter transfronterizos y ventas a distancia, mejorando a un tiempo «el acceso de los consumidores a la justicia y al resarcimiento» (9).

El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas emitió un dictamen el 26-9-1991 sobre «La realización del mercado interior y la protección de los consumidores», publicado el 31-12-1991 (*DO*, núm. C 339), que en unión de otro dictamen sobre «El consumidor y el mercado interior» de 25-1-1993 (*DO*, núm. C 19), que incorpora a su vez el Informe de la Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo (ATAIDE FERREIRA, DE KNEGT y PROUMENS), y el estudio de BALATE, DEJEMEPPE y GOYENS (30-6-92), supone un análisis profundo y crítico de la situación publicado en

(9) *Estudios sobre Consumo*, núm. 18, págs. 223 y sigs.

nuestra lengua común a instancias del Presidente de esa Sección, el español FRANCISCO CEBALLO HERRERO (10).

El Comité Económico y Social, como reconoce el Comisario KAREL VAN MIERT en el Prefacio de la publicación, abogaba en los últimos años, y así consta en el dictamen de 26-9-1991, por la inclusión de un capítulo especial en el Tratado de Maastricht, que, dice, es «ilusorio pretender construir un mercado interior y, aún más, un espacio social europeo sin dotarse de una política específica que permita tener en cuenta los deseos legítimos de uno de los interlocutores necesarios para llevarlo a buen término: el consumidor»; y en consecuencia y a pesar de los cambios introducidos por el Acta Unica, todavía «no existe, a nivel comunitario, un fundamento jurídico adecuado para asentar una verdadera política del consumo», y, a un tiempo, debe mencionarse de «forma explícita la protección de los consumidores en los objetivos de la Unión Europea». «Se trata de dotar a las instituciones de los medios necesarios para llevar a cabo una política de protección de los consumidores específica y activa, pero también para tener en cuenta los intereses de los consumidores en la aplicación de otras políticas que les afecten». Asimismo se solicita que se citen en el Tratado los derechos de los consumidores reconocidos por los organismos internacionales, partiendo del presupuesto —añade— de que las propuestas de la Comisión deberán ser presentadas obligatoriamente para consulta del Comité.

En la actualidad, la representación de los consumidores en Europa se canaliza a través de los siguientes organismos: 1.º El Servicio de "Política de los consumidores" de la Comisión, a cargo de una persona con categoría de Director general (se postula la creación de una Dirección General específica). 2.º El Consejo Consultivo de los Consumidores, resultado de la remodelación del antiguo Comité, integrado por representantes de las cuatro principales organizaciones europeas (BEUC, COFACE, CES y EORO-COOP) y las organizaciones nacionales. No obstante, si bien el Servicio consulta habitualmente a este Consejo, no lo hacen así otras Direcciones Generales, con lo que se disminuye su eficacia (se parte de que el Derecho de consumo es materia interdisciplinaria, por lo que afecta a las distintas políticas de la Comisión y no sólo a la de ese concreto Servicio). 3.º El Parlamento Europeo, a través del Comité permanente de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor, firmemente decidido al estudio de los «temas de especial interés para los consumidores» y que colabora directamente con el Comité Económico y Social. 4.º Este mismo Comité

(10) A quien debo agradecer el ejemplar de que dispongo. Fue presentado en España en las I Jornadas sobre la Protección Registral a los Consumidores en el marco de las Directivas comunitarias (21 y 22 de junio 1993), donde intervino personalmente. Estas Jornadas fueron organizadas por el Centro de Estudios Registrales del Colegio de Registradores.

(CES) y, en concreto, la Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, donde todavía la representación de los consumidores es minoritaria. 5.º El Consejo de Ministros, que debe continuar la línea de dedicar algunas reuniones al tema de la protección de los consumidores (11). 5.º Las organizaciones de consumidores de Europa, destinatario final de la eficacia de las medidas que se adopten en esta materia. Se recomienda el apoyo presupuestario del Servicio de la Comisión a su establecimiento y difusión.

Por otro lado, el CES postula la plena aplicación de la Resolución del Consejo de 15-12-1986 sobre integración de la política de consumo en las demás políticas comunitarias y el desarrollo de la investigación en este campo. Destaca, por su parte, los límites de la técnica de la "armonización mínima" (es decir, el respeto al *standard* máximo de protección de la legislación nacional) empleada por la Comunidad. Sobre todo, la dificultad de armonizar los textos jurídicos y la interpretación de los mismos en cada Estado miembro, con el problema añadido de la trasposición paulatina. Además, la técnica del "reconocimiento mutuo" o "integración negativa" plantea asimismo diferencias sustanciales en la aplicación de las normas de consumo, ya que, por ejemplo, en materia de seguros el control administrativo de las compañías por los Estados miembros difiere notablemente.

Sus conclusiones son las siguientes: «El Comité, con relación a la plena realización del mercado interior y a la conferencia intergubernamental sobre la unión política, formula las recomendaciones siguientes:

1.^a «El Comité pide a los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el marco de la conferencia intergubernamental sobre la unión política:

- que prevean, en el tratado de la unión política, una disposición dedicada específicamente a la política comunitaria con relación a los consumidores en la que figuren los derechos fundamentales de los consumidores;
- que prevean que el Comité, a la vista de su composición y del papel de representación de los consumidores que desempeña en el seno de la Comunidad, sea consultado obligatoriamente sobre las propuestas de la Comisión relativas a la protección y promoción de los intereses de los consumidores».

2.^a «El Comité pide al Consejo de Ministros:

- que celebren regularmente reuniones dedicadas específicamente a asuntos relacionados con la protección y promoción de los intereses de los consumidores;

(11) Denominado, a partir del día 8-11-93, Consejo de la Unión Europea.

- que adopte un presupuesto comunitario destinado a los consumidores en el que se tengan en cuenta de forma efectiva las necesidades presupuestarias de una adecuada política de protección de los consumidores a nivel comunitario».

3.^a «El Comité pide a la Comisión, al Parlamento y al Consejo:

- que propongan, preparen y adopten, respectivamente, textos legislativos en los que se prevean derechos y obligaciones con claridad a fin de facilitar la interpretación armonizada de dichos textos y fomentar la aplicabilidad directa de la legislación comunitaria».

4.^a «El Comité pide al Parlamento Europeo:

- que tome en consideración, en sus trabajos sobre el presupuesto de la Comunidad, las necesidades presupuestarias del Servicio de Política de los Consumidores, así como los otros medios puestos a disposición de la Comunidad para respaldar una política eficaz de información y protección de los intereses de los consumidores».

5.^a «El Comité pide a la Comisión:

- que emprenda inmediatamente los trabajos e investigaciones necesarios para identificar las necesidades de protección de los consumidores en el ámbito de los servicios públicos, así como las acciones que deben llevarse a cabo a escala comunitaria para darles una respuesta adecuada. Se trata en particular de iniciar una reflexión con detenimiento sobre la posibilidad de representación sistemática de los usuarios en el seno de los organismos de control y supervisión de las empresas del sector público;
- que prevea, en sus propuestas presupuestarias, los medios necesarios para el funcionamiento eficaz del Servicio de Política de los Consumidores, la participación de los consumidores en el proceso de normalización y la ayuda a las organizaciones de consumidores del Sur (España...) y de Irlanda;
- que consulte sistemáticamente al Consejo Consultivo de Consumidores (CCC) sobre aquellos asuntos directa o indirectamente relacionados con los consumidores y que proceda a esta consulta durante la fase inicial de preparación de una propuesta;
- que transmita el dictamen del CCC para información al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social;
- que proporcione al CCC los medios necesarios para que asuma sus responsabilidades eficazmente y a su debido tiempo;
- que organice, para lograr una mejor integración de las diferentes

- políticas, reuniones conjuntas entre el CCC y el Comité de Comercio y de la Distribución (CCD) y con otras instancias representativas de la industria y los servicios;
- que presente los resultados de sus trabajos sobre la integración de la política de los consumidores en las demás políticas comunes;
 - que todas las propuestas vayan acompañadas de fichas de incidencia en los consumidores;
 - que prosiga sus trabajos para la creación de sistemas de aplicación armonizados y coordinados de los textos comunitarios;
 - que intensifique sus iniciativas a proteger más eficazmente a los consumidores en caso de litigios transfronterizos y a fomentar la adhesión y la ratificación de los convenios de Bruselas y de Roma por los Estados miembros que todavía no lo han hecho;
 - que examine las posibilidades de introducir, a escala **comunitaria**, el poder de representación de las organizaciones de consumidores en los litigios relacionados con el consumo;
 - que explote los resultados obtenidos a través de experiencias piloto de acceso a la justicia financiadas por la Comunidad;— que emprenda los trabajos necesarios al objeto de proteger a los consumidores en el ámbito de las garantías y de los servicios postventa en el marco de la apertura de las fronteras europeas y de la internacionalización de los contratos de consumo;
 - que dé comienzo a los trabajos para ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la responsabilidad de hecho de los productos defectuosos y examinar la posibilidad de crear un fondo europeo de indemnización a las víctimas de productos defectuosos».

6.^a «El Comité pide a los Estados miembros:

- que siguiendo su política nacional de protección y promoción de los intereses de los consumidores, apliquen normas de protección de los consumidores y usuarios a los productos y servicios ofrecidos por el sector público de manera idéntica a los del sector privado;
- que designen, en la medida de lo posible, una o varias personas cuyas actividades profesionales estén orientadas hacia la protección y promoción de los intereses de los consumidores para formar parte del Comité Económico y Social cuando proceda su próxima renovación;
- que traspongan la legislación e iniciativas comunitarias en los plazos fijados y de conformidad con los principios y disposiciones que contienen, y en particular con la Resolución de 1986 relativa a la educación del consumidor en la enseñanza primaria y secundaria» (12).

(12) *Op. cit.*, págs. 16-17.

El Tratado de Maastricht, no obstante, recogiendo la misma sugerencia del CES, supone un definitivo impulso para la protección de los consumidores, y en materia inmobiliaria urbana, como luego veremos, su posible incidencia vendrá marcada por el *deber de información*, trasposición *sensu contrario* del derecho de información de los consumidores, que ha dado lugar en España al Real Decreto 515/1989 por la regulación de las *condiciones generales de contratación*, supuesto de exclusión de cláusulas abusivas (Comunicación Comisión/Consejo de 14-2-1984 y Directiva 93/13/CEE) y por la *calidad de los productos incorporados a la construcción* en la línea de la Directiva del Consejo de 25 de julio de 1985 (13), sin olvidar la posible imposición de *condiciones generales de habitabilidad de las viviendas y del volumen edificable* (superficie, espacios libres, espacios comunes, servicios, dotaciones mínimas...), como se establecen en la Directiva 87/102/CEE en materia de *crédito de consumo*, no aplicable, sin embargo, conforme a su artículo 2.º1.a), a «los contratos de crédito o de promesa de crédito», «destinados fundamentalmente a la adquisición o conservación de derechos de *propiedad* sobre terrenos o inmuebles construidos o en proyecto» o «destinados a la renovación o mejora de los inmuebles» (14). Y, en general, la tendencia a la armonización de legislaciones tomando como punto de referencia la máxima protección ofrecida por el correspondiente Estado miembro (15).

El Dictamen del CES, de 25-1-1993 {DO, núm. C 19} sobre «El consumidor y el mercado interior» vuelve a ocuparse de la misma problemática que el anterior reseñado, siendo su carácter adicional. Ahora el CES se congratula del artículo 129A del Tratado de Maastricht y del sistema de codeci-

(13) Dice el artículo 2.º de la Directiva: «A los efectos de la presente Directiva, se entiende por "producto" cualquier bien mueble, excepto las materias primas agrícolas y los productos de la caza, aun cuando esté incorporado a otro bien mueble o a un inmueble. Se entiende por "materias primas agrícolas" los productos de la tierra, la ganadería y la pesca, exceptuando aquellos productos que hayan sufrido transformación inicial. Por "producto" se entiende también la electricidad».

(14) LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, t. II, págs. 849-850.

El artículo 2.º3 añade: «Las disposiciones del artículo 4.º y de los artículos 6.º a 12, no se aplicarán a los contratos de crédito o de promesa de crédito con *garantía de hipoteca inmobiliaria*, siempre y cuando éstos no hayan quedado ya excluidos de la Directiva en virtud de la letra a) del apartado 1». Y el número 4 del mismo artículo señala: «Los Estados miembros podrán exceptuar de las disposiciones de los artículos 6.º a 12 a los contratos de crédito en forma de documento auténtico autorizado por *Notario o Juez*».

(15) Dice MARTÍNEZ DE AGUIRRE al respecto «que si la protección de los consumidores es razón bastante como para justificar la adopción de determinadas medidas nacionales *limitativas* de la libertad del comercio intercomunitario, la acción de la CEE dirigida a armonizar las legislaciones en este aspecto debe tener como punto de partida el nivel alcanzado por los ordenamientos nacionales que adoptaron tales medidas {*op. cit.*, pág. 46}.

sión establecido entre el Consejo y el Parlamento Europeo, *previa consulta* al Comité, y señala como objetivos de la nueva política comunitaria, por lo que se refiere al ámbito inmobiliario, la información al consumidor; la incorporación de los intereses de éste en la política de competencia y su integración en las demás políticas comunitarias (política agraria, de medio ambiente, servicios financieros, turismo, servicios públicos, telecomunicaciones...); la protección jurídica del consumidor, «y muy especialmente el acceso a la justicia para que el consumidor pueda hacer valer los derechos que le son reconocidos; y el diálogo permanente, que sea «respuesta lógica al reconocimiento del consumidor como operador del mercado».

Respecto de las disposiciones vigentes, observa una serie de factores de inadecuación para su plena eficacia. En la regulación de los "productos", la marca CE, se echa de menos la sumisión del «proceso de certificación a controles de seguridad y calidad llevados a cabo por los organismos oficiales o autorizados». En otro caso, a pesar de la marca unitaria, la disparidad legislativa de los Estados miembros provocará la diversidad de las condiciones y calidad de los productos.

En materia de «normas comunitarias relativas a la responsabilidad de los productos o servicios, el Comité subraya que la cláusula de revisión de la Directiva 85/374/CEE vencerá en 1995 y que conviene proceder a una evaluación detallada de la influencia de la Directiva sobre la indemnización de las víctimas, especialmente respecto a las opciones dejadas a los Estados miembros. Frente a la Propuesta de Directiva sobre la responsabilidad del prestador de servicios, el Comité recuerda que es favorable a una iniciativa tendente a proteger mejor a las víctimas de servicios defectuosos y que rechaza el planteamiento seguido por la Comisión» (Dictamen de 3-7-91, *DO*, núm. C 269/91). Sobre la exclusión del "sector de la construcción" del ámbito de esa Propuesta, entiende que sólo puede obedecer a los trabajos preparatorios de una Directiva específica paralela.

Sobre publicidad, publicidad engañosa y comparativa, habida cuenta que «toda publicidad consiste en promover directa o indirectamente la venta de un producto o servicio», debe reconocerse «de forma clara el derecho de las asociaciones de consumidores a actuar y, *a fortiori*, (a que se les) permita actuar en un Estado miembro distinto de aquel donde tiene su sede» y solucionar el problema del resarcimiento del consumidor que firme un contrato movido por la publicidad engañosa, que la Propuesta de Directiva sobre publicidad comparativa no aborda.

En materia de *contratos*, y particularmente de contratos negociados a distancia (*transfronterizos*), se advierte que la práctica de no atender los dictámenes del CES por negociaciones intergubernamentales ulteriores que no vuelven a someterse a éste y que suelen recortar los presupuestos de las normas informadas. Se defiende la necesidad de realizar un planteamiento

global sobre todo el Derecho contractual que permita responder más eficazmente a las necesidades de protección de los consumidores en un mercado único (normas de formación del contrato, derecho de la prueba, ejecución del contrato, derecho de la prescripción, etc.). Particularmente, deben regularse las garantías por vicios ocultos y la gestión y funcionamiento de los fondos de garantía. En España estos fondos no son otros que los contenidos en la Ley de 27-7-1968 sobre garantías que deben prestar los promotores de viviendas que reciban cantidades a cuenta. Ley **revigorizada** por el Real Decreto 515/89, según estudiamos en otro capítulo del presente estudio.

A pesar de la Directiva sobre "crédito al consumo" y la segunda Directiva bancaria, se propone la intervención en el campo del *crédito hipotecario*, ya que «en este caso la protección del consumidor resulta tanto más importante cuanto que el crédito hipotecario representa una parte considerable del presupuesto de las unidades familiares».

Asimismo se postula la flexibilización de las acciones judiciales y extrajudiciales mediante el establecimiento de procedimientos abreviados, simplificados y rápidos y poco costosos que hagan posible las reclamaciones en los supuestos en que su importe sea muy reducido.

Finalmente, por lo que se refiere al estudio sobre «La protección de los consumidores y el mercado interior», elaborado por BALATE, DEJEMEPPE y GOYENS e incorporado a la publicación del CES que estamos analizando, hemos optado por incluir algunos puntos de carácter general en otros apartados (principio de **subsidiariedad** y efecto directo) y abrir paso a la inclusión textual de los temas relativos a la protección inmobiliaria del consumidor en el Anexo II de este trabajo para que el lector pueda sacar sus propias consecuencias.

Ahora bien, ello no es todo. La Comisión de las Comunidades Europeas aprobó el 23-7-1993 (16) el Segundo Plan de Acción Trienal (1993-1995), que se denomina «Poner el mercado único al servicio de los consumidores».

El Segundo Plan Trienal «pretende concertar las iniciativas de la Comisión durante el período 1993-1995 en una serie de ámbitos que determinarán la confianza del consumidor en el mercado interior, como son la información al consumidor, su acceso a la justicia y la salud y la seguridad de los consumidores. Sin embargo, los progresos en la aplicación de una política comunitaria del consumo no se limitan a las actuaciones llevadas a cabo exclusivamente en el marco de la protección de los consumidores. Estos

(16) Es el documento COM(93) 378 final, con el que cuento, en la fecha en que corregía las pruebas de este libro, gracias a MERCEDES DE SOLÁ, jefe de la Unidad número 2 del Servicio de Política de los Consumidores, colaboración imponderable si se tiene en cuenta que hace posible su inclusión en el Anexo I, ya que si el medio de la seguridad preventiva es la información cautelar, el difundir el texto del Plan Trienal tiene especial importancia.

avances exigen igualmente que se tengan en cuenta los intereses de los consumidores en la elaboración de las demás políticas y decisiones comunitarias que afecten a los consumidores. Por ese motivo la Comisión seguirá haciendo un esfuerzo de integración de la política de los consumidores en las demás políticas comunes. Este objetivo es parte integrante del Segundo Plan de acción sobre la política de los consumidores».

De este Segundo Plan podemos destacar, en primer lugar y en orden al mismo concepto de consumidor, la afirmación introductoria de que la «interdependencia existente entre la política de los consumidores y las demás políticas comunitarias pone de manifiesto la complejidad de la noción misma de consumidor. Los consumidores son *personas físicas o jurídicas*, con un poder adquisitivo más o menos elevado, que se proveen o hacen uso de *bienes y servicios* para un *uso no profesional*. La adecuada articulación de la protección de los intereses del consumidor con las demás políticas de regulación y acompañamiento del mercado interior se muestra, pues, como un requisito básico en el ámbito comunitario». De esta forma, el concepto de consumidor se acuerda a la noción de posición o *situación* jurídica frente al prestador de servicios o administrador de bienes, con independencia de que se trate de personas físicas, asociaciones, *sociedades* o cooperativas, civiles, laborales o mercantiles.

En segundo lugar, el reconocimiento de la insuficiencia de la *información* actualmente suministrada. Son necesarias acciones nuevas. El nuevo Plan «está articulado en torno a dos ejes principales:

- la consolidación del acervo comunitario;
- una serie de prioridades selectivas para aumentar el nivel de protección de los consumidores y lograr que conozcan mejor sus derechos».

En cuanto a la consolidación del acervo comunitario, se destacan las propuestas de la Comisión pendientes de aprobación por el Consejo. A saber:

- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos negociados a distancia.
- Propuesta de Directiva del Consejo sobre la responsabilidad del prestador de servicios (en fase de estudio como consecuencia de las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo).
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de los Estados miembros en materia de publicidad comparativa y por la que se modifica la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa (en fase de estudio como consecuencia de las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo).

- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los adquirentes en los contratos de utilización de bienes inmuebles en régimen de disfrute a tiempo compartido.

La aprobación de esta serie de propuestas, eventualmente revisadas a la luz de las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, constituye una primera prioridad. Con estas Directivas se completará la base actual del derecho comunitario del consumidor».

Entre los logros del Primer Plan figuran los "centros transfronterizos de información y de asesoramiento de los consumidores". En España existen dos de los diez aprobados: Barcelona y Vitoria, éste en fase de instalación. No obstante, se observa que al analizar lo actuado debe tenerse en cuenta no ya la legislación nacional y comunitaria aprobada, sino la efectividad práctica de las medidas.

Dentro de las "acciones novedosas", la «Comisión propondrá nuevas actuaciones legislativas o el recurso a instrumentos de apremio, teniendo presente el principio de *subsidiariedad*, en los ámbitos en los que se revele necesaria una actuación concreta de naturaleza comunitaria». Así, en materia de seguridad de los productos, la rápida actuación de la Comisión se postula para revisar las reglas existentes o la aprobación de medidas adicionales.

En el campo de la información, «la Comisión pretende poner en práctica a partir de 1993 una nueva iniciativa cuyos objetivos son la publicación de un *guía* para orientar al consumidor europeo en el gran mercado y dar un impulso a la realización, en cooperación con las asociaciones de consumidores interesadas, de *guías* sectoriales o nacionales vinculadas a la realización del mercado interior. La guía tratará de ser especialmente útil al consumidor europeo en relación con el mercado único. La necesidad de este tipo de guía se ve claramente reflejada en las publicaciones ya realizadas por numerosas instituciones y asociaciones a nivel local y regional. Esta guía deberá contar con la mayor difusión posible en la Comunidad, principalmente a través de las organizaciones intermediarias, incluidos la red de asociaciones y centros de información al consumidor».

El acceso directo a la justicia, por último, será objeto de estudio, según las experiencias nacionales, partiendo de la base de la «creación de mecanismos extrajudiciales», del acceso a través de las asociaciones de consumidores y de la asistencia jurídica del consumidor. Se persigue evitar las dificultades observadas para las reclamaciones de pequeña cuantía económica.

LUIS M.^A CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA
Registrador de la Propiedad y Mercantil