

PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES Y DE PROTECCIÓN DE SU SALUD(1)

por **Javier Guillen Caramas (*)**

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

La protección de los intereses de los consumidores constituye una de las preocupaciones de la sociedad moderna, lo que ha implicado el arranque de diversas políticas, tanto por parte de los Estados miembros como por la Comunidad Europea, en aras de la protección de los mismos, que deben servir de respuesta al desequilibrio en el que se encuentran frente a los distintos agentes económicos y, en definitiva, ante el cada vez más complejo funcionamiento del mercado. En este sentido, la Comunidad Europea ha desarrollado una política comunitaria para la protección de los consumidores que se ha visto consagrada en el Tratado de Maastricht, en el que se alude de forma expresa, en el Título XI del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), a la protección de los consumidores.

(1) El presente trabajo tiene como origen la colaboración prestada al Libro Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo (*) «Visiting Researcher» del European Law Research Centres de la Universidad de Harvard Becario del Real Colegio Complutense establecido en colaboración con la Universidad de Harvard Desarrolla su actividad investigadora en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense en temas relacionados con el Derecho del Consumo

No obstante, la preocupación por los intereses de los consumidores por parte de las Instituciones comunitarias tuvo su origen con anterioridad. Parece lejano aquel año 1973, en el que la Comisión recogió la preocupación mostrada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea, reunidos en la Cumbre de París de 1972, por dotar a la Comunidad de una dimensión más humana, y desarrolló el Programa Preliminar para una política de protección e información de los consumidores (2). Este documento inicial fue adoptado por el Consejo bajo el epígrafe «Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información de los consumidores» (3) y marcó el inicio de la política comunitaria de protección de los consumidores. A este programa le han seguido otros (4), así como la adopción de numerosas medidas y acciones promovidas por las Instituciones comunitarias tendentes a la consecución de los intereses de los consumidores. No nos detendremos en todas ellas (5), por no constituir el objeto del presente trabajo, sino que nos limitaremos a centrar nuestra atención, tomando como punto de partida el Tratado de Maastricht, en aquellas actuaciones adoptadas por la Comunidad Europea, y que tienen por finalidad específica la protección de los consumidores.

(2) Doc. COM (73) 520

(3) DOCE C 92, de 25 de abril de 1975

(4) Desde la promulgación del Primer Programa hasta la fecha, se han adoptado los siguientes programas de protección de los consumidores (no consideramos verdaderos programas, aunque tienen un alcance similar e incluso más detallado, los planes trienales de protección al consumidor, pues no reflejan la voluntad de los Estados miembros, ya que son adoptados por la Comisión) Resolución del Consejo de 19 de mayo de 1981, relativa a un Segundo Programa de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores (DOCE C 133, de 3 de junio de 1981), Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986, 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 (DOCE C 167, de 5 de julio de 1986), Resolución del Consejo de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el lanzamiento de la política de protección del consumidor (DOCE C 294, de 22 de noviembre de 1989), Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992, sobre futuras prioridades de desarrollo de la política de protección de los consumidores (DOCE C 186, de 23 de julio de 1992)

(5) Sobre la evolución de la política comunitaria de protección de los consumidores, así como la enumeración de las diversas medidas que se han adoptado en este ámbito, pueden consultarse los siguientes trabajos BOURGOIGNIE, Th /TRUBEK, D , Consumer Law, commonmarkets and federalism, Walter de Gruyter, 1987, pp 89 y ss , MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C , Derecho Comunitario y protección de los consumidores, Actualidad Editorial, 1990, pp 22 y ss , KENDALL, V , EC Consumer Law, Wiley Chancery, 1994, pp 5 y ss , ASKHAM, T /STONEHAM, A , EC Consumer safety, (estudio preliminar de Monique Goyens), Butterworths, 1994, pp 1 y ss

Igualmente, debido a la proximidad de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (6), hemos considerado pertinente analizar los cambios que pueden tener lugar a raíz de dicho Tratado, en lo que se refiere a la política comunitaria de protección de los consumidores, especialmente desde la incidencia que pueden tener en el actuar de las Instituciones comunitarias. En este sentido, la Dirección General de Política de los consumidores y de protección de su salud (DG XXIV) ha reorganizado su estructura interna, con la finalidad de incrementar su eficacia y la transparencia de las actividades de la Comisión en los aspectos relacionados con la protección del consumidor.

En resumen, el presente trabajo constituye un intento de examinar, desde la óptica de la intervención de los poderes públicos comunitarios, en especial de la DG XXIV, las acciones concretas de protección del consumidor emprendidas por este órgano, y ver cuál ha sido el alcance de las mismas, así como de determinar las previsiones de futuro en los aspectos relacionados con esta política comunitaria.

II. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES BAJO EL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: ASPECTOS GENERALES DE SU ARTÍCULO 129 A.

El Tratado de la Comunidad Europea (TCE) contiene una doble base jurídica, que legitima expresamente, por primera vez, las actuaciones de la Comunidad en materia de protección de los consumidores, confirmando de esta manera la voluntad de las Instituciones comunitarias por desarrollar «una política activa y global de protección de los consumidores a nivel comunitario», como acertadamente expresa BOURGOIG-NIE. (7)

(6) El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entrará en vigor de acuerdo con su art 14 2 «el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad» Sobre las reformas que se producirán con la entrada en funcionamiento del Tratado de Amsterdam, resulta de gran interés el Estudio Preliminar que hace del mismo el profesor ALONSO GARCÍA, R., Tratado de Amsterdam y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, Civitas, 1998, pp XV y ss

(7) BOURGOIGNIE, Th, «Droit et politique communautaire de la consommation de Rome á Amsterdam», Revue Européen de Droit de la Consommation, n Q 3, 1997, p 197

Por un lado el art. 3 TCE establece que «para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: s) una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores». Este reconocimiento de la protección de los consumidores es desarrollado de manera expresa en el Título XI, que contiene un único artículo, el 129 A, cuya dicción literal señala: «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. 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 Comisión».

El art. 129 A TCE contiene diversos elementos positivos, sobre los que deben establecerse las bases de la construcción de la política comunitaria de protección del consumidor, entre los que podemos destacar los siguientes:

— la legitimidad de las medidas encaminadas a definir una política comunitaria de protección de los consumidores se encuentran reconocidas en dicho precepto y, por tanto, las diversas propuestas que formule la Comisión en esta materia no tienen que estar ligadas, de manera obligatoria, a la consecución del mercado interior (art. 129 AA.b));

— conforme al apartado primero del art. 129 A, la Comunidad mantiene como finalidad esencial la consecución de «un alto nivel de protección de los consumidores», fórmula similar a la contenida en el art. 100 A.3 TCE, de contenido bastante impreciso, que aspira a conseguir un denominador común en todos los Estados miembros, que no será el del Estado miembro con un mayor nivel de desarrollo en el campo de la protección de los consumidores, pero tampoco se tomará como denominador común el del Estado miembro con un menor nivel de protección. De esta manera, se garantiza una continuación progresiva en el proceso de armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de consumidores;

el art. 129 A TCE supone la aplicación positiva del principio de subsidiariedad prescrito por el art. 3 B TCE, legitimando así la promulgación de directivas de mínimos, permitiendo a los Estados miembros el mantener o adoptar medidas de mayor protección, y confiriendo con ello a los consumidores una mayor protección de sus intereses (8);

se prevé el recurso al procedimiento previsto en el art. 189 B TCE (procedimiento de codecisión) para la adopción de acciones concretas de protección de los consumidores, que se va a caracterizar por contener dos elementos positivos desde la óptica de los consumidores: a) rige la regla de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones, lo que indudablemente facilita la aprobación de este tipo de medidas y, b) participación activa del Parlamento Europeo, que ha sido la Institución Comunitaria más proclive al desarrollo de una política comunitaria de protección de los consumidores.

III. LA PLANIFICACIÓN COMUNITARIA DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES PARA EL PERÍODO 1996-1998

El recurso a la planificación de las actividades que la Comunidad debería desarrollar durante un periodo determinado de tiempo, ha constituido una constante en el actuar de las Instituciones comunitarias en el campo de la protección de los consumidores. Con independencia de la denominación que la Comisión ha dado a su actividad planificadora (planes trienales (10) o simplemente prioridades de la política de consumidores), lo cierto es que en dichos documentos se establecen los puntos de especial relevancia, hacia donde deben enfocar su atención las Instituciones comunitarias. No obstante, resulta necesario resaltar el carácter no vinculante de este tipo de actos comunitarios, por lo que su no observancia o cumplimiento carece de efectos jurídicos (11).

En la actualidad, está a punto de expirar el que podríamos denominar tercer plan trienal (Comunicación de la Comisión: Prioridades de la política de los consumidores 1996-1998), que a pesar de que no constituye formalmente una programación de las actividades de la Comisión en materia de consumidores, sino que simplemente establece las prioridades de la política comunitaria de protección de los consumidores, como indica dicho documento en su introducción, los efectos prácticos que se derivan de dicho documento, tienen el mismo alcance que los planes anteriormente promulgados; o ¿es qué los dos primeros planes trienales tenían algún efecto vinculante? La respuesta tiene un marcado carácter negativo, si bien conviene resaltar, por establecer alguna diferencia entre ellos, que los dos primeros planes traen causa de una «invitación» (12) del Consejo para que la Comisión los promulgara, mientras que el que hemos calificado de tercer plan ha sido adoptado por propia iniciativa de la Comisión, aunque como acabo de indicar en las líneas precedentes, se trata de aspectos simplemente anecdóticos (13), pues la finalidad de estas actuaciones es la misma: planificar o programar los diversos aspectos relacionados con la protección de los intereses de los consumidores, hacia donde deben centrar su atención las Instituciones comunitarias a la hora de elaborar sus propuestas.

Estos constituyen, de manera resumida, los elementos esenciales en que se van a fundamentar las actuaciones de las Instituciones comunitarias a la hora de emprender acciones de protección del consumidor a nivel comunitario, que por primera vez van a gozar de una adecuada cobertura legal. No obstante, el art. 129 A TCE presenta algunas lagunas y deficiencias en la protección de los consumidores, que han tratado de ser subsanadas por el Tratado de Amsterdam (9).

(8) Vid LEWIS, X, «The protection of consumers in European Community Law», en Yearbook of European Law, vol 12, Clarendon Press, Oxford, 1993, pp 150yss

(9) Vid infra, apartado IV

(10) Se han adoptado dos planes trienales Plan trienal de acción sobre política de los consumidores en la Comunidad Europea (1990-1992), COM (90) 98 final, Bruselas, de 3 de mayo de 1990, y Segundo Plan trienal de acción para la política de protección de los consumidores en la Comunidad Europea (1993-1995), COM (93) 378 final, Bruselas, 28 de julio de 1993

(11) Esta clase de actos se engloban dentro de los denominados actos sui generis de las Instituciones comunitarias y, en un principio no tienen efectos jurídicos. Sin embargo, conviene apuntar que dentro de la abundante cosecha comunitaria de este tipo de actos, hay algunos de ellos que sí que pueden tener algún tipo de efectos jurídicos, con independencia de la denominación que se les otorgue. A este tipo de instrumentos, que pueden tener efectos cuasi-jurídicos, se les incluye en el concepto de soft law (concepto jurídico indeterminado), y entre ellos podemos citar, a modo de ejemplo, los códigos de conducta, códigos de prácticas profesionales, etc. Sobre este tema, vid GONZÁLEZ VAQUE, L., «UE El proyecto de Libro Verde sobre las normativas relativas a los productos alimenticios y la Directiva general Perspectivas de reorganización del Derecho Alimentario Comunitario», Estudios sobre Consumo, n.º 32, 1995, pp 35 y ss

Por lo que respecta al tercer plan, la primera nota que debemos destacar es que el marco legal en el que éste va a desarrollar sus directrices ha cambiado sustancialmente con la entrada en vigor del art. 129 A TCE. Así como en los dos planes de acción anteriores, la prioridad fundamental era la consecución del Mercado Interior, y la preocupación por los consumidores se encuadraba dentro de dicho objetivo principal, el tercer plan va a abordar una serie de cuestiones de consumo, que gozan de autonomía propia respecto de la política de Mercado Interior (14). Entre ellas, la Comisión muestra su interés por los siguientes aspectos que pueden tener una incidencia directa en los consumidores:

— Por un lado establece una triple vertiente hacia donde deben dirigirse los esfuerzos de la Comisión. En primer lugar, resulta evidente la preocupación del consumidor por los servicios públicos (15), respecto de los cuales la Comisión plantea la necesidad de que éstos deben ofrecer las debidas garantías para los consumidores. Ello es debido a que en el sector público, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado de bienes y servicios, hay determinados casos en que los consumidores no pueden elegir libremente al proveedor o sólo lo pueden elegir con limitaciones, lo que puede conducir a situaciones de inferioridad, que deben ser subsanadas por las administraciones públicas. En segundo lugar, se encuentra la problemática suscitada por los servicios financieros, respecto de los cuales se puede observar en toda la Unión Europea la aparición de servicios personalizados y complejos que contienen elementos de ahorro, seguro e inversión inmobiliaria e implican obligaciones contractuales a largo plazo. Frente a la cada vez mayor proliferación de estos servicios, los consumidores se pueden encontrar desprotegidos, ya que con frecuencia carecen de una información adecuada que les permita realizar la mejor elección. En este sentido, resultaría deseable la transformación de los diversos instrumentos no vinculantes que se han adoptado en esta materia (resoluciones o recomendaciones), en medios legales vinculantes (16). Finalmente, la Comisión presta una atención especial, respecto de la seguridad de los alimentos, y muestra su preocupación sobre los numerosos interrogantes que las asociaciones de consumidores han puesto en evidencia, respecto de los sistemas de control de seguridad y pureza de los alimentos. Para subsanar esta deficiencia, la Comisión se propone la elaboración de un Libro Verde sobre la legislación en materia alimentaria en la Comunidad Europea (17).

(12) El Consejo utiliza esta fórmula de invitación, cuyo alcance resulta difícil de precisar, en las siguientes Resoluciones Resolución del Consejo de 9 de noviembre de 1989, sobre futuras prioridades para el relanzamiento e la política de protección del consumidor (DOCE C 294, de 22 de noviembre de 1989) y, Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992, sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumidores (DOCE C 186, de 23 de julio de 1992) En sendas resoluciones la fórmula empleada es la misma El Consejo «INVITA a la Comisión a que le presente () un plan trienal sobre los objetivos de la Comunidad para la política de protección y fomento de los intereses de los consumidores».

(13) Desde un punto de vista político, podría resultar de una mayor trascendencia, que el paso previo a la adopción de un plan trienal fuera una Resolución del Consejo, que refleja la voluntad de los Estados miembros, acerca de la protección de los consumidores. Sin embargo, conviene tener presente que los dos primeros planes de la Comisión, se dictaron antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, por lo que quizás se les quiso dar una cierta fuerza política, ya que no gozaban de cobertura legal en los Tratados Actualmente, con el nuevo Título XI del Tratado de la Comunidad Europea, que otorga una base jurídica adecuada a las Instituciones para poder actuar, no se ha considerado preciso el recurso a la fórmula de una Resolución previa del Consejo y ello ha dado lugar a que la Comisión adoptara el documento sobre prioridades de la política de consumidores, por propia iniciativa, contando con la cobertura legal del art 129 A TCE

(14) Aspecto señalado igualmente por el Comité Económico y Social, que establece «que ha llegado el momento de hacer frente a otras cuestiones y problemas que afectan a los consumidores en lugar de centrarse en los temas relacionados con la realización del mercado interior», Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre prioridades de la política de los consumidores (1996-1998)», CES 889/96, Bruselas, 10/11 de julio de 1996.

(15) Sin embargo, la Comisión no define qué debe entenderse por servicios de utilidad pública. Ello ha sido subsanado por el Comité Económico y Social que los define como «los servicios prestados por el Estado (administración central o local, u otros organismos públicos) y los que pueda prestar el sector privado pero con arreglo a normas establecidas por las autoridades, debido al interés público por la calidad o la fiscalidad de acceso a los mismos (sanidad, educación, transportes públicos)», Dictamen CES 889/96, op cit, p 8.

Así ha ocurrido con la transformación de la Recomendación 92/295/CEE de la Comisión, de 7 de abril de 1992, relativa a códigos de conducta para la protección de los consumidores en materia de contratos negociados a distancia (DOCE L 156, de 10 de junio de 1992), en la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DOCE L 144, de 4 de junio de 1997).

Por otro lado, el radical cambio tecnológico que está dando lugar a la denominada sociedad de la información puede transformar las condiciones de vida y los hábitos de gran parte de la población. En este sentido, la Comisión establece la necesidad de desarrollar medidas en lo referente a la educación y formación de los consumidores, con el fin de ayudarles a adaptarse a esta nueva realidad para que puedan aprovechar plenamente sus ventajas (por ejemplo, a nadie se le escapa en la actualidad la incidencia que puede tener Internet para los consumidores). La Comisión ha iniciado avances en este sentido con su Plan de actuación «Europa en marcha hacia la sociedad de la información» (18), en el que se establece el marco reglamentario y jurídico que debe presidir las actuaciones de la Comunidad.

Por último, la Comisión muestra su preocupación por la futura adhesión a la Unión Europea de los países de Europa central y oriental (PECO) y hacia los países en vía de desarrollo a fin de ayudarles a elaborar su propia política en favor de los consumidores (19).

(17) La Comisión ha promulgado en 1997 el Libro Verde sobre «Principios de la Legislación alimentaria de la Unión Europea», COM (97) 176 final, Bruselas, 30 de abril de 1997, en el que se recogen las medidas y acciones que deben emprenderse a nivel comunitario para garantizar un alto nivel de seguridad en los alimentos

(18) COM (94) 347 final, Bruselas, 19 de julio de 1994 Actualmente se ha adoptado la Decisión del Consejo 98/253/CE, de 30 de marzo de 1998, por la que se adopta un programa plurianual comunitario para estimular el establecimiento de la sociedad de la información en Europa (Programa «Sociedad de la Información»), (DOCE L 107, de 7 de abril de 1998) que tiene como uno de sus objetivos fundamentales «mejorar la sensibilización y comprensión de las repercusiones potenciales de la sociedad de la información y sus nuevas aplicaciones en toda Europa, estimulando la motivación y capacidad de sus ciudadanos para participar en el cambio hacia la sociedad de la información» (art 1)

(19) Sobre el desarrollo de políticas de consumo en los PECO, vid BOURGOIGNIE, Th , «Consumer protection in Central and Eastern Europe A Pan-European debate», en Consumer Law in the global economy National and International dimensions (Ed Ian Ramsay), Ashgate, Dartmouth, 1997, pp 73 y ss

Como se ha podido observar, la Comisión centra su ámbito de actuación respecto a unos temas concretos de la protección del consumidor para el periodo comprendido entre los años 1996-1998. Es de suponer que la actividad planificadora en materia de protección del consumidor a nivel comunitario se seguirá desarrollando por estos derroteros, es decir, centrandose la atención sobre problemas específicos que puedan ir surgiendo en la Comunidad y que puedan afectar a los consumidores, en vez de desarrollar globalmente una auténtica política comunitaria de protección de los consumidores, dentro de los límites establecidos por el art. 129 A TCE. Incluso con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que introduce ligeros cambios en la política comunitaria de protección de los consumidores, no parece, en un principio, que se vaya a modificar sustancialmente el *modus operandi* de la Comisión, en especial de la DG XXIV.

IV. LAS INNOVACIONES INTRODUCIDAS EN LA POLÍTICA COMUNITARIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES TRAS LA PREVISTA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE AMSTERDAM

La revisión del Tratado de la Unión Europea, llevada a cabo en Amsterdam en junio de 1997, ha deparado para la política comunitaria de protección de los consumidores algunas mejoras respecto al contenido del art. 129 A TCE, lo que confirma un reconocimiento cada vez mayor por la Comunidad Europea, de las diversas cuestiones apuntadas, tanto por las Instituciones comunitarias a través de sus programas y planes, como por los Estados miembros, fundamentalmente en las reuniones del Consejo de Consumo.

El nuevo art. 153 del TCE (20) establece lo siguiente:

«1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

(20) Artículo redactado por el art 2 27 del Tratado de Amsterdam

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

3. La Comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:

- a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior;
- b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3.

5. Las medidas que se adopten en virtud del apartado 4 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión».

Una simple mirada al nuevo texto nos permite apreciar algunas novedades que pueden tener una importante incidencia en la política comunitaria de protección de los consumidores. En los siguientes epígrafes trataremos de sistematizar las novedades introducidas por el Tratado de Amsterdam, así como sus posibles consecuencias.

1. La inclusión de «nuevos» derechos de los consumidores.

La inclusión de los derechos de los consumidores ha sido una aspiración a lo largo de la evolución de la política de protección de los consumidores, lo que se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones, fundamentalmente en los Dictámenes del Comité Económico y Social (21). En este sentido, la DG XXIV organizó unas reuniones informales de reflexión, el 10 de abril de 1995, con la finalidad de poner sobre la mesa el estudio de las diversas lagunas que se desprendían de la política comunitaria emprendida por las Instituciones. En dichas jornadas, los participantes se mostraron altamente receptivos a la inclusión en el Tratado de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, de manera específica, de ciertas categorías específicas de ciudadanos. Se recogía así la preocupación por los derechos de los consumidores que, en opinión de algunos participantes debían ser incluidos con carácter general en el art. 2 del Tratado, para ser concretados posteriormente en el art. 129 ATCE (22).

(21) Vid, Dictamen de iniciativa CES 1309/95 sobre «Mercado Único y protección de los consumidores (oportunidades y obstáculos en el gran mercado», Bruselas, 22-23 de noviembre de 1995

El Tratado de Amsterdam refleja esta preocupación, aunque sólo en lo referido a la concreción de los derechos de los consumidores, en el nuevo art. 153 TCE, que da nueva redacción a la política comunitaria de protección de los consumidores.

La primera novedad que resulta del art. 153 TCE frente a la redacción contenida en el art. 129 A TCE, se desprende de la distinta ubicación de los derechos de los consumidores. En este sentido, el art. 129 A TCE enunciaba los derechos de los consumidores (salud, seguridad e intereses económicos) dentro de la letra b) del apartado 1, es decir, reconocía la necesidad de proteger dichos derechos, respecto a las acciones concretas que la Comunidad podía adoptar en materia de consumo, para apoyar y complementar las acciones de los Estados miembros. Se producía así una indeterminación respecto de cuáles eran los derechos de los consumidores que se debían proteger en orden a las medidas que se adoptaran en el marco de la realización del mercado interior, letra a) apartado 1, es decir, cuando la Comunidad adoptara este tipo de medidas se podían plantear dos cuestiones:

(22) En este sentido, la redacción del art 2 TCE quedaría de la siguiente manera «La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes () la elevación del nivel y de la calidad de vida en el respeto de los derechos fundamentales de los consumidores, » Respecto al art 129 A TCE se incluiría la siguiente disposición «La política de la Comunidad encargada de promover los intereses individuales y colectivos de los consumidores contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de los consumidores mediante la adopción de medidas destinadas a proteger la salud y la seguridad de los consumidores, a promover los intereses económicos y jurídicos de los consumidores, a mejorar la educación y a asegurar una información adecuada de los consumidores, así como a garantizar la representación de sus intereses», vid CHILLÓN, S , «La politique communautaire de la consommation et la Conférence intergouvernementale», Revue Européenne de Droit de la Consommation, n ° 1, 1997, pp 56 y ss

a) Dichas medidas tenían tal grado de vinculación con la consecución del mercado interior, que no protegían derechos de los consumidores de manera individual; sino que

simplemente debían tener en cuenta con carácter general a los mismos;

b) Cabría establecer una doble interpretación respecto a los derechos que se estaban protegiendo con dichas medidas: por un lado, la que podríamos denominar interpretación conforme al art. 129 A, por la que se entenderían únicamente protegidos los derechos de los consumidores enunciados por la letra.

b), es decir, la salud, la seguridad y los intereses económicos; o bien, podría realizarse una interpretación amplia conforme a la cual, y siguiendo una perspectiva pro consumatore, se entenderían protegidos todos los derechos enunciados por el Programa Preliminar de 1975 (derecho a la protección de la salud y de su seguridad, derecho a la protección de los intereses económicos, derecho a la reparación de daños, derecho a la información y a la educación, derecho a la representación—derecho a ser escuchado—) (23).

Se trata de un conflicto que no ha sido resuelto, y que por otro lado tampoco ha creado problemas, debido a las especiales características de la política comunitaria de protección de los consumidores. Sin embargo, lo lógico sería apostar por establecer una uniformidad en los derechos de los consumidores protegidos, con independencia de si se trata de medidas adoptadas en el marco de la realización del mercado interior, o de acciones específicas que apoyen y complementen las políticas nacionales.

El nuevo art. 153 TCE ha intentado subsanar esta problemática, y ha incluido, para ambos tipos de medidas, los mismos derechos: salud, seguridad, intereses económicos, información, educación y representación. De lo anterior, se puede deducir que este nuevo precepto se retrotrae a los derechos enunciados en el Programa Preliminar de 1975. No obstante, dicho precepto no ha recogido el acceso a la justicia de los consumidores, como había sido sugerido en las jornadas organizadas por la DG XXIV, por lo que este importante aspecto de la protección de los consumidores sigue siendo una de las asignaturas pendientes en la política comunitaria de consumo (24).

(23) En este sentido, manifiesta su opinión, de forma implícita el Comité de las Regiones en su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre prioridades de la política de los consumidores 1996-1998», (DOCE C 337, De 11 de noviembre de 1996)

(24) Esta opinión es compartida por amplios sectores doctrinales, entre otros vid BOURGOIGNIE, Th , «Droit et politique communautaires de la consommation de Rome à Amsterdam», op cit, p 209 e igualmente del mismo autor, «El acceso de los consumidores al derecho y a la justicia los retos del mercado único», Revista Europea de Derecho del Consumo, 1992, pp 3 y ss, BADENAS CARPIÓ, J M, «Los litigios transfronterizos notas al Libro Verde sobre acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios de consumo en el Mercado Único Europeo», Estudios sobre Consumo, n° 29, 1994, pp 39 y ss , GoYENS, M , «Development of EC Consumer Protection», en EC Consumer , op cit, p 41, MÉNDEZ PINEDO, E, «El acceso de los consumidores a la justicia comunitaria hacia un Derecho procesal común», Estudios sobre Consumo, n g 43, 1997, pp 22 y ss

(25) En este sentido, expresan su opinión CHILLÓN, S, «La politique communautaire de la », op cit, p 54 y HEDEMANN-ROBINSON, M , «EC Law, the environment and consumere addressing the challenge of incorporating an environmental dimensión to consumer protection at CommunityLevel», Journal of Consumer Policy, n°20,1997, pp23yss

(26) El Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información de los consumidores, de 1975 (DOCE C 92, de 24 de abril de 1975), establece que «los derechos de los consumidores deberán ejercerse de manera intensificada por medio de acciones realizadas en el marco de políticas específicas de la Comunidad tales como, por ejemplo, la política económica, la política agrícola común, la política social, las políticas de medio ambiente, de los transportes y de la energía »

(27) Doc COM (86) 540 final, que posteriormente fue acogido por el Consejo en su Resolución de 15 de diciembre de 1986, sobre la integración de la política de consumo en las demás políticas comunes (DOCE C 3, de 7 de enero de 1987)

2. La integración de la protección de los consumidores en otras políticas comunitarias

El carácter horizontal de la política comunitaria de protección de los consumidores, en el seno del Derecho Comunitario, es un hecho que ha sido admitido con normalidad (25). La idea de la horizontalidad de dicha política, en el sentido de que hay que tener en cuenta los imperativos de la protección y la defensa de los consumidores y sus opiniones en la elaboración y en la aplicación de las decisiones que puedan afectar a sus intereses, cualquiera que sea el sector política donde la decisión sea tomada, no resulta nueva en el ámbito del consumo. El primer programa de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores ya reflejaba esta noción (26); no obstante, ha sido en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 24 de octubre de 1986, relativa a la integración de la política de los consumidores en las otras políticas comunes (27) donde, por primera vez, quedan definidos los dos elementos que forman este concepto:

— por una parte, la consideración de las repercusiones de las decisiones adoptadas en la ejecución de determinadas políticas comunes sobre los intereses de los consumidores,

— y, por otra, la posibilidad de que los consumidores den a conocer su punto de vista, en el momento oportuno, en la elaboración y la toma de decisiones que afecten a sus intereses.

Las fórmulas de realización y concreción de este concepto, perfiladas en la mencionada Comunicación, han sido recogidas por las diversas Instituciones Comunitarias (28), si bien no se ha visto reflejado en los Tratados hasta la fecha, privándole de la cobertura legal necesaria para poder ser realmente efectivo (29).

El Tratado de Amsterdam introduce un nuevo segundo apartado en el art. 153 TCE, reconociendo la horizontalidad de la política de consumidores. Dice así: «al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores». Esta base jurídica permitirá ejercer un control por las diversas jurisdicciones europeas, que deberán velar por los distintos intereses de los consumidores, así como coordinar de forma más efectiva las políticas comunes comunitarias. Del mismo modo, para que la horizontalidad de la política de consumidores pueda ser realmente efectiva, la Comunidad tendrá que reorganizar sus estructuras y unidades, de manera que la coordinación entre los diversos órganos encargados de adoptar acciones que puedan influir en la protección de los consumidores, sea operativa. Este último aspecto será analizado con mayor profundidad cuando abordemos el estudio de la reestructuración de la DG XXIV.

3. La clarificación desde una perspectiva jurídico formal del tipo de actuaciones específicas que se podrán adoptar en el ámbito comunitario para la protección de los consumidores.

El art. 129 A.1 TCE distingue dos posibilidades de actuación de la Comunidad encaminadas a la protección de los consumidores: por un lado, medidas que adopte en el marco de la realización del mercado interior y por otro, acciones concretas que apoyen y complementen las políticas nacionales de protección de los consumidores. Como puede apreciarse, se ha utilizado distinta terminología a la hora de describir las actuaciones que deben emprenderse a la hora de defender los intereses de los consumidores comunitarios, lo que ha provocado diversas interpretaciones acerca del alcance de los términos medidas y acciones concretas.

Respecto al concepto de medidas, la interpretación sobre qué alcance tienen las mismas, es decir, si tienen fuerza normativa o no, la doctrina (30) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) (31) se han mostrado unánimes a la hora de otorgar carácter normativo a dichas actuaciones de protección de los consumidores enmarcadas en la realización del mercado interior.

Sin embargo, respecto a las acciones concretas a las que alude el art. 129 A.A.b) TCE, se ha planteado la duda de si bajo dichas acciones se pueden emprender medidas de carácter normativo o si, por el contrario, solamente se pueden adoptar acciones no vinculantes. La problemática suscitada se ha visto resuelta en la actualidad con la adopción de la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (32), que toma como base jurídica el art. 129 A.2. De esta manera, se despeja la posible duda del alcance de dichas acciones concretas, pudiéndose afirmar que, bajo éste término, caben adoptarse tanto medidas vinculantes como medidas no normativas.

(28) Cfr Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992, sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumidores (DOCE C 186, de 23 de julio de 1992), Dictamen de iniciativa CES 1309/95 sobre «Mercado Único y », op cit, pp 15yss

(29) En este sentido, resulta altamente ilustrativa la Decisión 2197/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible» (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998), que en su artículo 2 al tratar de la integración de los aspectos del medio ambiente en otras políticas comunitarias, no incluye la política de protección de los consumidores. Es de esperar que con la entrada en vigor del nuevo artículo 153 segundo apartado, esta omisión será subsanada

(30) Vid GOYENS, M , «Development of EC », op cit, p 10, SIMÓN, D , «Titre XI Protection des consommateurs», en Traite sur l'Union Europeenne Commentaire article par article (Dir. Vlad Constantinesco-Robert Kovar-Denys Simón), Económica, 1995, pp 381 y ss

(31) Conclusiones del Abogado General LENZ en el Asunto El Corte Ingles, S A v Cristina Blázquez Rivera (C-192/94), p 1-1281

(32) DOCE L 80, de 16 de febrero de 1998. Igualmente se ha adoptado la presente decisión tomando como base jurídica el art 129 A 2 TCE Decisión 3092/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 1994, por la que se establece un sistema comunitario de información sobre los accidentes domésticos y de ocio (DOCE L 331, de 21 de diciembre de 1994) y la Decisión 95/184/CE, de 22 de mayo de 1995, por la que se modifica la Decisión 3092/94/CE, relativa a la creación de un sistema comunitario de información sobre los accidentes domésticos y de ocio (DOCE L 120, de 31 de mayo de 1995), si bien esta última, no modifica el contenido de la primera, sino que fue adoptada tras la adhesión a la Comunidad de Finlandia, Suecia y Austria, y en la que se prevén los recursos financieros comunitarios para la aplicación del sistema.

(33) Comunicación de la Comisión «Salud del consumidor y seguridad alimentaria», COM (97) 183 final, Bruselas, 30 de abril de 1997, en el que se establece que el nuevo enfoque del control y de la inspección se basará en las siguientes orientaciones principales en primer lugar, en vista del amplio espectro de áreas que cubre la legislación, y de la limitación de los recursos disponibles, se introducirán procedimientos de evaluación de riesgo que permitan establecer prioridades de control. En segundo lugar, las actividades de control se reorganizarán para garantizar la adecuada cobertura de la totalidad de la cadena de producción de alimentos (enfoque «desde la siembra a la mesa»). En tercer lugar, se desarrollará aún más este enfoque mediante la introducción general de procedimientos formales de auditoría que permitan una evaluación de los sistemas de control aplicados por las autoridades competentes nacionales

El Tratado de Amsterdam, no obstante, ha definido a ambas actuaciones de igual forma, bajo la denominación de medidas, por lo que queda zanjada cualquier tipo de polémica sobre el carácter normativo de las medidas específicas de protección de los consumidores, que en un futuro deberían ir desplazando a las medidas de protección enmarcadas dentro de la política de mercado interior.

Finalmente, hay que destacar que el Tratado de Amsterdam añade el vocablo supervisar a las medidas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros. La inclusión de este término obedece probablemente al nuevo enfoque dado por la Comisión (33) respecto a la inspección y el control de los alimentos, provocado fundamentalmente por la crisis de las vacas locas, en la que se ha puesto en tela de juicio el sistema de seguridad en los alimentos destinados a los consumidores.

V. LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE LOS CONSUMIDORES Y DE PROTECCIÓN DE SU SALUD (DG XXIV): ¿NUEVA DENOMINACIÓN O NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES?

La Comisión Europea procedió, en febrero de 1997, a la reestructuración de sus servicios, a fin de incrementar la eficacia y la transparencia de las actividades de la Comisión en materia de la salud alimentaria de los ciudadanos de la Unión. El resultado de esta reorganización ha sido atribuir nuevas competencias a la actual Dirección General de Consumidores (DG XXIV), que fue rebautizada como «Dirección General de política de los consumidores y de protección de su salud».

Varias cuestiones pueden plantearse en torno a esta reestructuración de la DG XXIV. En primer lugar, la inclusión de la protección de la salud de los consumidores en el nuevo rótulo de la DG XXIV ¿tiene efectos puramente propagandísticos o implica realmente un cambio en el actuar de la Comisión respecto a la protección de la salud de los consumidores? En el supuesto de que implique un cambio en la actuación de la DG XXIV, ¿qué circunstancias motivan dicho cambio?, ¿es que con anterioridad no se prestaba la debida atención a los aspectos relacionados con la seguridad de los productos alimenticios?. De la misma manera, cabe preguntarse si con esta reestructuración de la DG XXIV, se va a dividir la política de protección de los consumidores en dos aspectos: por un lado los temas relacionados con la salud de los consumidores, y por otro, los restantes aspectos relacionados con los consumidores. Trataremos de dar respuesta a estos interrogantes en los siguientes epígrafes.

1. Causas determinantes de la reestructuración de la DG XXIV.

La crisis provocada por la conocida como «enfermedad de las vacas locas» (34) dio lugar a una serie de reacciones en cadena con la finalidad, por un lado, de adoptar una serie de medidas contra la propagación de dicha enfermedad y por otro, de proceder a investigar cuáles habían sido las deficiencias y fallos de funcionamiento de las diversas administraciones competentes sobre la materia (35). El resultado de dichas actuaciones ofreció como resultado desolador la profunda desorganización tanto a nivel orgánico, como funcional, de los diversos Comités Científicos con que contaba la Comisión para detectar este tipo de enfermedades.

(34) Esta enfermedad -encefalopatía espongiforme bovina (EEB)-se caracteriza por la degeneración del cerebro y el aspecto espongiforme de las células nerviosas al microscopio Su origen probable parece radicar en la modificación de la preparación de los alimentos destinados a los bovinos, alimentos que contendrían proteínas procedentes de ovejas aquejadas por la enfermedad denominada «tembladera de la oveja», su cuadro clínico presenta un periodo de incubación de varios años durante el cual no puede ser detectada mientras el animal vive, vid Libro Verde de la Comisión «Principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea», COM (97) 176 final, Bruselas, 30 de abril de 1997

Ello dio lugar, ante la presión ejercida por la opinión pública europea, a la creación de una Comisión de investigación de la EEB en el seno del Parlamento Europeo el 17 de julio de 1996 (36), inicialmente con un mandato de tres meses, que fue prorrogado en octubre tres meses más (37).

El 15 de enero de 1997, el Presidente de la Comisión, Jacques Santer, anunció, ante la Comisión de investigación de la EEB, la reestructuración de los servicios en materia de protección de la salud alimentaria y atribuyó nuevas competencias a la DG XXIV (38). Los principios directores de esta reorganización se articulan en torno a dos grandes ejes:

1. Separación de algunas funciones en los servicios de la Comisión para evitar que las mismas personas sean a la vez juez y parte.

Esta separación será doble: a) separación en el marco del proceso decisorio, entre los servicios encargados de la elaboración de la legislación y los servicios responsables de la consulta científica; b) separación entre los servicios encargados de elaborar la legislación y los servicios responsables del control de la aplicación de la legislación.

2. Reforzamiento de la transparencia y de la difusión de la información a lo largo de todo el proceso decisorio y de las acciones de control.

Conforme a estos principios, se procedió a reorganizar la DG XXIV, en los aspectos relativos a la salud de los consumidores, que pasamos a comentar.

2. La nueva organización administrativa de la DG XXIV (39).

De forma general, la DG XXIV se estructura de la siguiente forma: Dirección-A «Acciones comunitarias en favor de los consumidores»; Dirección-B «Dictamen científico para la salud»; y Dirección-C «Coordinación de los temas horizontales» (40), a las que se añade la Oficina Alimentaria y Veterinaria (FVO), con sede en Irlanda (41).

Los principales elementos de la reorganización están basados, como hemos observado anteriormente, en la preocupación que la Comisión Europea tiene respecto a la salud de los consumidores, por lo que la nueva estructura de la DG XXIV gira en torno a esta materia.

En este sentido, se crea un grupo de Comisarios para la sanidad alimentaria, presidido por el Presidente de la Comisión Jacques Santer. Este grupo se encargará de proporcionar el impulso político necesario y de coordinar las acciones realizadas en el área de salud del consumidor.

Por otra parte, la Comisión ejerce un papel de vigilancia con el fin de poder anticipar la aparición de riesgos para la salud de los consumidores. Esta actividad se materializa, a través de los Comités Científicos, creados por la Decisión 97/579/CE de la Comisión, de 23 de julio de 1997 (42), según la cual se establecen los siguientes:

- Comité científico de la alimentación humana,
- Comité científico de la alimentación animal
- Comité científico de la salud y bienestar de los animales,
- Comité científico de las medidas Veterinarias relacionadas con la salud pública,
- Comité científico de las plantas,
- Comité científico de los productos cosméticos y de los productos no alimentarios destinados al consumidor,
- Comité científico de los medicamentos y de los dispositivos médicos,
- Comité científico de la toxicidad, la ecotoxicidad y el medio ambiente (43).

(35) Sobre estos aspectos, vid BACIGALUPO SAGGESE, M /FUENTE-TAJA PASTOR, J A , «Fumus boni luns, peniculum in mora y equilibrio de intereses como presupuestos de la tutela cautelar comunitaria», Revista Española de Derecho Administrativo, Civitas, ng 94, 1997, pp 288 y ss , y VALVERDE, J L /PIQUERAS GARCÍA, A J /CABEZAS LÓPEZ, M D , «La nouvelle approche en matiere de sante des consommateurs et secunte alimentaire la necessite d'une agence europeenne de sécunte des aliments», Revue du Marche Umque Europeen, n ' 4, 1997, pp 46 y ss

(36) DOCE C 239, de 16 de agosto de 1996

(37) DOCE C 347, de 18 de noviembre de 1996

(38) Vid Europe, jueves 13 de febrero de 1997.

(39) Datos obtenidos del «servidor de la Unión Europea»[http //www europa eu int](http://www.europa.eu.int)

(40) A su vez cada Dirección se compone de diversas unidades, a las que se les asigna una función concreta Así, por ejemplo, la Dirección-A se compone de la Unidad A-1 (Desarrollo de la política), Unidad A-2 (Intereses económicos de los consumidores), Unidad A-3 (Agricultura-productos alimentarios y salud), Unidad A-4 (Seguridad de los consumidores y medio ambiente) y, Unidad A-5 (Servicios financieros)

Estos Comités científicos, que antes se encontraban subordinados a distintas Direcciones generales, pasan a formar parte de la nueva DG XXIV (44), en concreto se engloban dentro de la Dirección-B. Se crea de esta manera, un Comité director científico (45), encargado de coordinar las cuestiones que son competencia de varios Comités.

La función de estos Comités Científicos —que debe estar presidida por los principios de excelencia de sus miembros, transparencia de su asesoramiento e independencia— es la de emitir dictámenes, en los casos previstos por la legislación comunitaria (46). En líneas generales estos Comités proporcionarán dictámenes científicos sobre las cuestiones relativas a la salud de los consumidores y a la seguridad de los alimentos.

(41) Dicha Oficina es una entidad descentralizada del organigrama de la Comisión, y constituye una agencia autónoma de la misma

(42) DOCE L 237, de 28 de agosto de 1997

(43) Los Comités científicos creados por la presente Decisión sustituyen a los Comités anteriores, de la manera que indica el art 12 de la Decisión 97/579/CE.

(44) Conviene advertir que la transferencia de los Comités Científicos a la DG XXIV no implica la transferencia de la potestad normativa a dicha Dirección General por parte de las Direcciones Generales en las que se encontraban encuadrados con anterioridad. Así, resulta necesario coordinar las actividades entre las distintas Direcciones Generales para evitar conflictos. Con este objetivo, se ha publicado el Manual de operaciones estableciendo los procedimientos de cooperación entre las Direcciones generales II, V, VI y XXIV. Este documento puede consultarse en [Http //www.europa.eu.int/comm/dg24/library/pub/pubO1_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/pub/pubO1_en.html).

(45) Creado por la Decisión 97/404/CE (DOCE L 169, de 27 de junio de 1997)

(46) Así, por ejemplo, la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos (DOCE L 228, de 11 de agosto de 1992), que establece en su art 10, que «la Comisión estará asistida por un Comité de urgencia en materia de seguridad de los productos ()».

La transparencia de las actuaciones de los Comités científicos, que recordemos es uno de los principios directores de la reorganización de la DG XXIV, se verá garantizada gracias a la difusión de sus dictámenes, tal y como prevé el art. 10 de la Decisión 97/579/CE, que establece que «las órdenes del día, las actas y los dictámenes adoptados por los Comités científicos se harán públicos sin retraso justificado, dentro del necesario respeto de la confidencialidad comercial».

Finalmente, la Oficina Alimentaria y Veterinaria (FVO) tiene como misiones principales la vigilancia del cumplimiento de la higiene alimentaria, veterinaria y fitosanitaria en el seno de la Unión Europea y en otros lugares, y la contribución al mantenimiento de la confianza y la seguridad alimentaria que se ofrecen al consumidor europeo. Conviene recordar, no obstante, que la responsabilidad de la aplicación de la legislación comunitaria de carácter fitosanitario y veterinario en relación con los alimentos incumbe a los Estados miembros, aunque la Comisión, a través de sus servicios de control de la DG XXIV (47), controla la manera en que dichas autoridades cumplen estas responsabilidades.

3. Consecuencias de la reestructuración: política global o política de impulsos.

La reestructuración de la DG XXIV ha obedecido a motivos sectoriales dentro de la política de protección de los consumidores, como son la salud y la seguridad alimentaria de los consumidores. Sin embargo, hay que recordar, que éstos son algunos pero no los únicos derechos de los consumidores enunciados en el art. 129 A TCE, y posteriormente en el art. 153 TCE, introducido por el Tratado de Amsterdam. Así, los consumidores tienen derecho a la protección de sus intereses económicos, a la información, a la representación y a la educación y, por tanto, deben ser protegidos de igual manera por las Instituciones comunitarias. En este sentido, no parece que en el nuevo art. 153 TCE, se introduzca una jerarquía respecto a los derechos de los consumidores, sino que los mismos aparecen enunciados dentro del mismo apartado, sin ninguna diferenciación entre sí que permita deducir un régimen de protección distinto.

El cambio de denominación de la DG XXIV —«Política de los consumidores y de protección de su salud»— puede inducir a confusión, pues parece aludir exclusivamente a la protección de los consumidores desde el punto de vista de su salud. No creemos que ésta sea la consecuencia que deba extraerse de este cambio de denominación, pues no parece acorde con el futuro enunciado del art. 153 TCE ni tampoco con las propuestas que se han hecho desde diversos foros de llevar a cabo una enumeración formal de los derechos de los consumidores (48).

(47) Que incluyen la Oficina de Control y Auditoria de la Calidad de los productos y una sección de control de los alimentos, transferida de la DG III, en la que se controlaba y evaluaba la equivalencia y efectividad de los sistemas oficiales de control de alimentos aplicados por las autoridades competentes de los Estados miembros. Sobre aspectos de inspección y control de los alimentos, vid Comunicación de la Comisión «Salud del consumidor y seguridad alimentaria», COM (97) 183 final, Bruselas, 30 de marzo de 1997

Lo que sí está ocurriendo en la política de protección de los consumidores, tanto la emprendida por la Comunidad Europea como las adoptadas por los Estados miembros, es que se están desarrollando estas políticas, con pequeños y específicos impulsos, dependiendo de los ámbitos concretos donde surge la desprotección de los consumidores. Así, por ejemplo, podemos mencionar las siguientes situaciones en que se han puesto en peligro los derechos de los consumidores: crisis de las vacas locas, tema del fraude de las gasolineras, actualmente el tema del contagio del virus de la hepatitis, etc. Esta protección de los consumidores, de manera aislada, puede conllevar el debilitamiento de una auténtica política global de consumo. No se trata de cambiar la denominación de la DG XXIV cada vez que se enfrente con un caso en el que se pone en peligro algún derecho de los consumidores y en ese momento crear nuevas estructuras, comités de protección de los mismos, nuevas denominaciones, etc., sino de hacer funcionar correctamente los medios de que dispone la DG XXIV.

No queremos decir con ello que la política comunitaria de protección de los consumidores deba ser exhaustiva y abarcar todos los aspectos relacionados con los consumidores, lo que no resultaría posible a tenor de la dicción del art. 129 A TCE, que proclama el carácter subsidiario de la política comunitaria de consumo, respecto de las políticas nacionales. Lo verdaderamente importante, y sobre ello ponemos el acento, es la necesidad de crear un marco general de las actividades comunitarias en favor de los consumidores, que sirva como punto de referencia efectivo dentro del ámbito de una política global de consumo en la Comunidad Europea (49).

(48) Vid supra, apartado IV, pto 1

VI. CONCLUSIÓN

La Unión Europea ha reforzado considerablemente su política de protección de los consumidores durante los últimos años, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Maas-tricht.

Las acciones emprendidas en favor de la política comunitaria de los consumidores se han venido realizando conforme a la nueva base jurídica establecida en el art. 129 A TCE. No obstante, si nos detenemos a examinar la base jurídica empleada en numerosas directivas que afectan a los intereses de los consumidores, apreciaremos que no es el art. 129 A el punto de referencia, sino que por lo general adoptan el art. 100 A como base jurídica legitimadora de la intervención de la Comunidad, es decir, la política de mercado interior. Hasta el momento, sólo dos actos vinculantes han sido adoptados conforme al art. 129 A.2 TCE, es decir, la Comunidad solamente ha intervenido, de forma específica, en la protección de los consumidores en estas dos ocasiones (50). ¿Quiere esto decir que la política comunitaria de protección de los consumidores debe limitarse a ser meramente programática?

No creemos que éste sea el sentido que haya querido conferir ni el Tratado de Maastricht ni el nuevo Tratado de Amsterdam, el cual, como hemos podido observar, precisamente potencia en algunos aspectos esta política comunitaria, como pone de manifiesto el hecho del aumento de competencias e incremento de presupuesto y personal previsto por la DG XXIV.

(49) Se está tramitando en la actualidad una propuesta de la Comisión sobre la necesidad de establecer un marco general de las actividades desarrolladas en favor de los consumidores. La Comisión enfoca su atención fundamentalmente a la necesidad de apoyar financieramente determinadas acciones comunitarias, que giran en torno a la consecución de los derechos de los consumidores enunciados en el art 153 TCE, redacción dada por el Tratado de Amsterdam. Cfr Propuesta de Decisión el Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco general de las actividades comunitarias en favor de los consumidores, COM(97) 684 final, Bruselas, 28 de enero de 1998

(50) Vid supra, nota 31

De igual manera no faltan razones que nos permitan apostar por un mayor grado de intervención de la Comunidad. De esta manera, cabe destacar que el proceso de integración europea no ha dejado de avanzar, por lo que resulta evidente que los ciudadanos de la Unión como consumidores han de tener confianza en que sus derechos e intereses se encuentren protegidos en el nuevo Mercado Único ampliado. Resulta necesario, por lo tanto, que los intereses de los consumidores se tengan en cuenta del mismo modo que el de los demás agentes económicos, lo que indudablemente contribuirá al funcionamiento armonioso del mercado único.

En definitiva, en aras de una mejor protección comunitaria de los consumidores, debemos resaltar la necesidad de que la Comisión formule esta política comunitaria con carácter global y continuo, en lugar de emprender apresuradamente su adopción justo en el momento en el que ve asomar las orejas al lobo.

Colaboradores

PILAR DE LA HAZA DÍEZ

Es Profesora Titular de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, interesada en materia de Derecho de Consumo, como muestran algunas de sus publicaciones: «La garantía de los productos en la Ley General para la protección de consumidores y usuarios». Curso sobre el Nuevo Derecho del consumidor. Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid, 1990, y la Monografía sobre «El contrato de viaje combinado. Responsabilidad de las Agencias de Viajes». Marcial Pons, Madrid, 1997.

FRANCISCO JAVIER TIRADO SUÁREZ

Es Profesor Titular de Derecho Mercantil y del Seguro Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de múltiples monografías, estudios y artículos en el ámbito del Derecho del Seguro Privado.

ENRIQUE BIGNÉ ALCAÑIZ

Es Diplomado en Investigación Operativa y en Investigación de Mercados, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia. En la actualidad es Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universitat Jaume I. Co-autor de tres libros sobre marketing y diversos capítulos de libros, nacionales e internacionales, así como publicaciones en revistas

nacionales e internacionales en temas relacionados con la publicidad, turismo y marketing internacional.

CARMELO E. MARÍN SÁNCHEZ

Es Diplomado en Ciencias Empresariales y Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia, Profesor Asociado de Comercialización e Investigación de Mercados del Departamento de Dirección de Empresas (Administración y Marketing) de dicha Universidad. Desarrolla su actividad investigadora, entre otros, en temas relacionados con la orientación social del marketing y el origen doméstico de los productos como ventaja competitiva, sobre los que ha publicado artículos en revistas y ha participado como ponente en diversos congresos.

JAVIER GUILLÉN CARAMÉS

«Visiting Researcher» del European Law Research Center de la Universidad de Harvard. Becario del Real Colegio Complutense establecido en colaboración con la Universidad de Harvard. Desarrolla su actividad investigadora en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense en temas relacionados con el Derecho del Consumo.