

Soñando el **porvenir**

Paso a paso, el siglo XXI avanza en el reconocimiento de los derechos de los consumidores

✦ María Rodríguez

Consejera del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE) y experta en consumo responsable y RSE

Resumen. En este artículo se analizan los antecedentes en las políticas de protección a los consumidores durante el siglo XX los avances que se van consiguiendo en las primeras décadas del siglo XXI. de forma somera las políticas de protección al consumidor español durante estas primeras décadas del siglo XXI. La autora valora la importancia de los avances supranacionales, desde Naciones Unidas a la Unión Europea, así como los progresos en España, de manera especial en los últimos años, tras el parón del periodo político anterior. Finalmente, concluye con una llamada a la movilización de los consumidores en la defensa de sus derechos, poniendo valor su influencia ante los mercados.

Palabras clave: *Consumidores, derechos, protección, legislación, ciudadanos, Naciones Unidas, UNCTAD, Unión Europea.*

Las políticas de protección al consumidor en los países europeos de nuestro entorno se iniciaron de forma lenta después de la segunda Guerra Mundial, impulsando una actividad legislativa y regulatoria tras creación de la inicial Comunidad Económica Europea. En España, estas políticas tuvieron que esperar al fin de la dictadura franquista y la llegada de la democracia en 1977.

En mayo de 1973 se aprobó la Carta Magna de Protección al Consumidor por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, mediante Resolución 543/73. Esa fecha fue el inicio de la protección al consumidor en la Europa comunitaria, al igual que la Resolución de la CEE de abril de 1975 relativa al Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea de Protección al Consumidor.

El consumidor dejó de verse exclusivamente como un comprador, razón por la cual se atribuyeron derechos básicos a los consumidores, como el derecho a la salud y a la seguridad, el derecho a la protección de sus intereses económicos, el derecho a la reparación de los daños, el derecho a la información y a la educación, y el derecho a la representación para ser escuchado.

En España, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 51 la defensa de los intereses de los consumidores y en julio de 1984 se aprueba la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, entre otras cosas como respuesta a la

En el siglo XXI, sobre todo en la segunda década, se han acelerado las propuestas para intentar reajustar los equilibrios que deben producirse en el mercado entre empresarios y consumidores. Desde Naciones Unidas (con carácter global) hasta la Unión Europea en nuestro ámbito geográfico, se ha realizado un enorme esfuerzo, que se ha visto concretado en España (en los últimos años) con iniciativas que mejoran los aspectos regulatorios europeos.

muerte de 5.000 personas en la intoxicación alimentaria por ingesta de aceite de colza desnaturalizado (otras 20.600 enfermaron y han seguido con secuelas permanentes desde 1981). Este grave suceso marcó un antes y un después en materia de seguridad alimentaria y de protección de los consumidores en España, de ahí que afirmemos que la LGDCU de julio 1984 fue la respuesta democrática para garantizar los derechos de los ciudadanos. Derechos que se fueron ampliando con la incorporación de España a la Unión Europea en 1986.

Según la UNCTAD (Organismo de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, donde se ubican las políticas de protección al consumidor) “el derecho constitucional puede emplearse para establecer o reforzar derechos fundamentales o básicos del consumidor y para brindar algunos principios rectores, como la responsabilidad de las autoridades estatales o públicas en la promoción y protección de los derechos del consumidor, concretamente mediante el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales adecuados, amplios y eficaces”.

Desde 1984 hasta 1995 se sentaron las bases de protección de los consumidores en España, incluyendo sistemas experimentales de resolución de conflictos (las primeras Juntas Arbitrales de Consumo en fase experimental se constituyeron en 1986 en cinco municipios). Podríamos considerar ese periodo como el “boom”, posteriormente su implementación ha sido más irregular y en la mayoría de los casos como consecuencia de Directivas y/o Reglamentos europeos.

PRIMEROS PASOS EN EL SIGLO XXI

El siglo XXI ha generado una gran producción de normativa en el marco de la UE y por extensión en todos los países miembros. Un proceso coincidente con la aceleración tecnológica posterior, con algunos hitos globales como el nacimiento de Google en 1998 o de Wikipedia en enero de 2001. O la rápida expansión de las redes sociales, de la que en España hay ya más de 30 millones de usuarios.

Unas innovaciones tecnológicas, que han invadido y cambiado nuestras vidas, la forma de relacionarnos, de producir, de consumir y utilizar productos, de disfrutar del ocio, de conducir, etc. Y, además, desde enero 2002 pagamos nuestras compras y servicios con una nueva moneda, el euro.

En el siglo XXI, sobre todo en la segunda década, se han acelerado las propuestas para intentar reajustar los equilibrios que deben producirse en el

mercado entre empresarios y consumidores. Desde Naciones Unidas (con carácter global) hasta la Unión Europea en nuestro ámbito geográfico, se ha realizado un enorme esfuerzo, que se ha visto concretado en España (en los últimos años) con iniciativas que mejoran los aspectos regulatorios europeos.

En 2012 se aprobó el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que en su artículo 12 establece que “al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión, se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores”.

Por primera vez la UE consideraba las reivindicaciones de los consumidores como “exigencias”. EL TFUE contiene en su Título XV un capítulo dedicado a la “Protección de los consumidores” –artículo 169- y en él se contemplan los objetivos de la Unión Europea en materia de consumo. Igualmente, se delimitan las competencias entre la UE y los Estados miembros –art. 114- de forma que las decisiones sobre la legislación de consumo en cada Estado miembro se tomarán previa consulta al Comité Económico y Social Europeo (CESE). Esto no quiere decir que cada Estado no pueda legislar sobre temas de consumo, pero siempre tendrá que hacerlo sin que sea incompatible con la legislación europea.

La protección del consumidor aborda las disparidades intrínsecas de la relación entre consumidores y empresarios (poder de negociación, conocimientos y otros recursos), En una economía de mercado ideal, el mercado se encuentra en perfecto equilibrio cuando la oferta y la demanda tienen el mismo poder, no es la realidad en la que nos encontramos, de ahí la necesidad de ir equilibrando el mercado con normas legislativas a favor de los consumidores, minorando la asimetría existente en el mismo.

A finales del siglo XX los derechos de los consumidores fueron considerados Derechos Humanos por Naciones Unidas. Todo un logro conseguido gracias a las presiones e iniciativas en ese sentido de Consumers International (organización mundial de consumidores). Los derechos de los consumidores, según el Manual sobre protección al consumidor de UNCTAD 2017 “forman parte de un conjunto de derechos que las personas pueden reclamar en una sociedad moderna. Las medidas de protección del consumidor contribuyen a la equidad y la justicia social al tender a igualar en la negociación los intereses de los consumidores y los fabricantes y paliar los problemas de los co-

lectivos especialmente vulnerables en el mercado. La desigualdad en el poder de negociación es la nota característica de la mayor parte de las transacciones en que intervienen los consumidores.” El Manual de la UNCTAD adopta un criterio amplio al considerar los servicios públicos básicos como cuestiones de consumo.

Hay que tener en cuenta que los consumidores operan en la actualidad en un mercado internacional ampliado, lo cual exige nuevas dinámicas de interacción entre consumidores, empresas y reguladores, de ahí la necesidad de un paraguas legislativo que garantice los derechos de los más débiles en las relaciones que se establecen en el mercado.

Durante este primer cuarto de siglo, la iniciativa legislativa en la UE ha sido muy amplia. Se ha ido reforzando la protección del consumidor y su po-

Durante este primer cuarto de siglo, la iniciativa legislativa en la UE ha sido muy amplia. Se ha ido reforzando la protección del consumidor y su posición en el mercado; y se han incluido cláusulas de protección en otras leyes de diferentes temáticas. Igualmente, se han seguido presentando y aprobando Libros Verdes, como el de 2001 sobre la protección de los consumidores en la UE. También se han concretado aspectos de protección en la legislación sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en derecho civil y mercantil; además de renovar la Estrategia europea en materia de protección de los consumidores y sacar adelante un nuevo Libro Verde de Consumidores en 2007 (COM 2006, 744 final DOCE 15.3.2007).

sición en el mercado; y se han incluido cláusulas de protección en otras leyes de diferentes temáticas. Igualmente, se han seguido presentando y aprobando Libros Verdes, como el de 2001 sobre la protección de los consumidores en la UE. También se han concretado aspectos de protección en la legislación sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en derecho civil y mercantil; además de renovar la Estrategia europea en materia de protección de los consumidores y sacar adelante un nuevo Libro Verde de Consumidores en 2007 (COM 2006, 744 final DOCE 15.3.2007).

Frente a la inacción en España durante las primeras décadas del siglo XXI, la Unión Europea sí ha ido aprobando Reglamentos, Directivas y Estrategias que sitúan a los consumidores europeos en vanguardia a nivel internacional, desde la perspectiva de la protección de sus derechos (ver Cuadro 1).

Por su importancia estratégica, destaca con carácter excepcional la Agenda del consumidor 2020-2025 aprobada en noviembre de 2020 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eds/ip_20_2069). La nueva Agenda proporciona el marco estratégico de la UE para la política de los consumidores en cinco ámbitos, que se han definido como prioritarios:

- Transición ecológica. Empoderamiento de los consumidores para que desempeñen un papel activo, concretado en:
 - Mejor información a los consumidores sobre las características de sostenibilidad medioambiental de los productos, tales como su durabilidad o reparabilidad.
 - Protección de los consumidores frente a determinadas prácticas tales como el blanqueo ecológico o la obsolescencia temprana y garantía de su acceso a información fidedigna.
 - Fomento de los compromisos de las empresas con acciones de consumo sostenible, más allá de las obligaciones legales.
 - Reparación de productos y fomento de la compra de productos más sostenibles y circulares.
- Transformación digital. Garantía de que los consumidores estén tan protegidos en línea como fuera de línea:
 - Refuerzo de la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros al por menor.
 - Encarecimiento de los nuevos retos desde el punto de vista de la seguridad de los productos derivados de las nuevas tecnologías y de la venta en línea.

- Garantía de la protección de los consumidores y la protección de los derechos fundamentales en relación con la Inteligencia Artificial.
- Lucha contra las prácticas comerciales en línea que no respeten los derechos de los consumidores.
- Cumplimiento y vías de recurso. Garantía de que todos los consumidores se beneficien de sus derechos:
 - Coordinación de la labor ejecutiva de la red de cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC) y apoyo a ésta para hacer frente a las prácticas ilegales.
 - Apoyo a las autoridades facilitándoles instrumentos electrónicos comunes e innovadores para las investigaciones en línea.
 - Evaluación del conjunto de instrumentos de las autoridades para hacer frente a las prácticas que infringen el Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores.
- Vulnerabilidad de los consumidores. Refuerzo de la concienciación de los consumidores, abordando las necesidades de sus diferentes grupos:
 - Mejora de la disponibilidad de servicios de asesoramiento en materia de deuda en los Estados miembros.
 - Refuerzo de la seguridad de los productos de puericultura.
 - Apoyo a iniciativas locales de asesoramiento a los consumidores, también en las zonas remotas.
- Protección de los consumidores en el mundo. Fomento de una protección de alto nivel de los consumidores en el extranjero:
 - Creación de un plan de acción con China para mejorar la cooperación en materia de seguridad de los productos vendidos en línea.
 - Prestación de apoyo normativo a los países socios de la UE.



LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

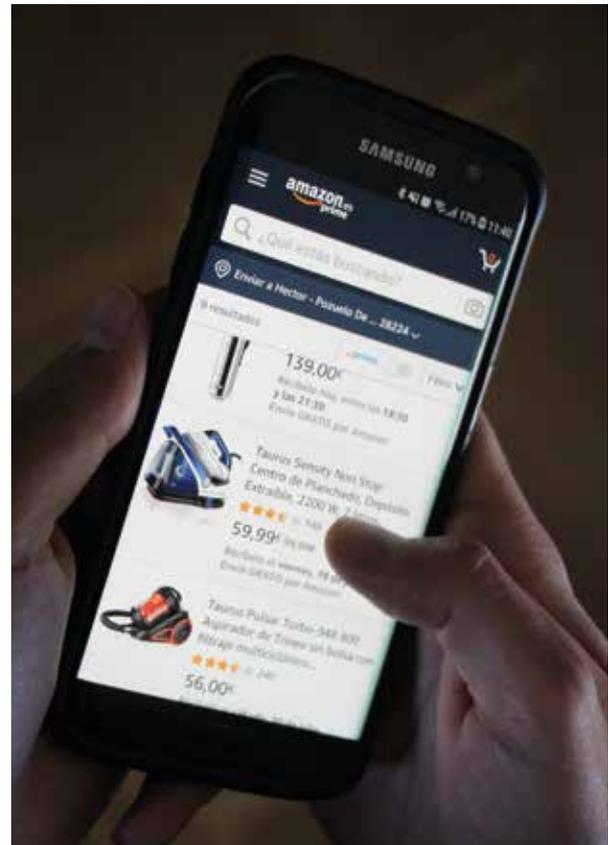
En España, salvo los Reglamentos (obligatorios en su implementación en los diferentes países de la UE) durante los gobiernos de 2012 a 2018, la protección de los consumidores no se consideró de interés para la acción de gobierno, lo cual supuso problemas importantes en la resolución de los conflictos entre empresas y consumidores, la adaptación legislativa de Directivas con varios años de retraso y además, al no reunirse tampoco los órganos de colaboración y cooperación institucional entre el Gobierno y las Consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas, para planificar a futuro políticas que beneficiaran a los consumidores, se provocó un estancamiento en nuestro país de las políticas de protección de los derechos del consumidor, en las que, durante varias décadas, fuimos pioneros en el ámbito europeo. Afortunadamente los mecanismos de resolución de conflictos ya tenían vida propia y siguieron funcionando:

Siguieron funcionando durante este periodo (desde la década de los 90 del siglo pasado) las Juntas Arbitrales de Consumo, como servicio público gratuito que por vía extrajudicial ayuda a solucionar conflictos entre consumidores y empresas, en España existen 60 Juntas Arbitrales de Consumo de carácter municipal, provincial y autonómico. En julio de 2024 se ha publicado el Real Decreto 713/2024 por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo, con el objetivo de que los consumidores puedan resolver digitalmente sus conflictos de consumo por la vía extrajudicial de una manera más ágil y accesible.

Estos instrumentos junto con el asesoramiento facilitado por las asociaciones de consumidores españolas están a disposición de todos los ciudadanos para ejercer su derecho a la reclamación y el resarcimiento de daños ocasionados.

En 2020 se constituyó el Ministerio de Consumo en España. Por primera vez en nuestro país, los consumidores disponíamos de un Ministerio para la puesta en marcha de iniciativas que tuvieran en cuenta los intereses de los ciudadanos en su vertiente de consumidores, en el marco global de todas las iniciativas económicas, políticas y sociales.

En estos últimos años se han puesto en marcha algunas de las actuaciones previstas en la Agenda del Consumidor europeo 2020-2025. En enero de 2021 el Consejo de ministros aprobó el Real Decreto Ley 1/2021 de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y



económica. Estando todavía pendientes iniciativas importantes contempladas en el Reglamento de diseño ecológico de la UE, para combatir la obsolescencia de los productos y extender la vida útil de los aparatos eléctricos y electrónicos y disminuir su impacto ambiental. Sin olvidar que también está pendiente la ley de Consumo Sostenible.

Durante este periodo, a raíz de la pandemia de la Covid-19, se aceleraron algunos cambios importantes en consumo, reforzando el comercio electrónico. En julio de 2023 la UNCTAD (organismo de Naciones Unidas donde están asignados los aspectos relacionados con la protección de los consumidores) reunió a representantes gubernamentales y otras partes interesadas para discutir áreas clave de mejora en la protección del consumidor en los mercados digitales.

La UNCTAD estimó (<https://news/covid-19-boost-e-commerce-sustained-2021-new-unctad-figures-show>) en abril de 2022 que el 60% de los usuarios de internet compraron en línea después del inicio de la COVID-19, en comparación con el 53% en 2019. Pero la confianza de los consumidores en el mercado digital sigue siendo frágil. "Las plataformas en línea se han vuelto fundamentales para el consumo en línea. Sin embargo, los consumidores están preocupados por la información falsa o incompleta y la publicidad

engañosos, los productos en línea inseguros, la protección de datos y la resolución inadecuada de disputas (reclamaciones)” dijo Teresa Moreira, directora de políticas de competencia y consumo de la UNCTAD.

Previamente, en mayo de 2023 la Unión Europea aprobó el Reglamento 2023/998 relativo a la seguridad general de los productos comercializados a través de Mercados en Línea, aplicable a partir del 13 diciembre de 2024. Europa sigue siendo la vanguardia en la protección de los consumidores.

CONCLUSIONES

La década de los 80 del siglo XX fue en España la década de la esperanza, de la construcción de un país y de unas políticas (también de consumidores) en las que se eliminase la asimetría en el mercado. La década de los 90 se significó por la entrada en las políticas de la importancia de los aspectos relacionados con el medio ambiente. El siglo XXI, por tanto, debía iniciarse con un objetivo clara de mejora en la posición de los más vulnerables y desfavorecidos en el mercado, del incremento en la protección de sus derechos y de ir adecuando la legislación a los nuevos adelantos tecnológicos que pudieran producirse y que se oteaban en el horizonte.

Pero no siempre ha sido así. El siglo XXI se inició con políticas de protección tibias y con un gran interés en que el mercado fijara sus criterios y donde los aspectos económicos fueron los predominantes, así y todo, algunas medidas se consiguieron y han supusieron un avance, pequeño, pero avance, pero los últimos

años de la primera década del siglo XXI frenaron en seco los avances.

Afortunadamente en la segunda década de este siglo se ha vuelto a retomar la normalidad de reflexión y decisión sobre los grandes retos de la UE como entidad supranacional y de los derechos de sus ciudadanos en el marco de la conformación de las grandes políticas a realizar.

Fue el inicio de un nuevo periodo en el que, desgraciadamente, no pudimos participar activamente como país, ya que estas políticas no eran de interés para Gobierno de España en ese momento. Ya en los últimos años de la segunda década se han ido configurando avances significativos a nivel legislativo que, unido a las políticas sociales implantadas por el actual Gobierno, están permitiendo a un número importante de consumidores españoles afrontar mejor el presente y el futuro.

Escribió Montserrat Roig: “creo en la esperanza porque solo ella construye el futuro”. Esta frase, junto con lo escrito y cantado por Mercedes Sosa en Razón de Vivir, marca la pauta a seguir para intentar conseguir una sociedad menos imperfecta que la que nos ha tocado vivir: “Para descartar esta sensación de perderlo todo, para analizar por dónde seguir y elegir el modo, solo me hace falta...” yo añadiría de forma mucho menos poética, que sería necesaria una implicación activa de los ciudadanos y eliminar la sensación de que no se puede hacer nada. Como consumidores tenemos una gran capacidad de influir en los mercados. Hagamos uso de ese poder. ■

