

LA ACCION DE LA COMUNIDAD EUROPEA PARA LA PROTECCION DE LOS INTERESES ECONOMICOS Y JURIDICOS DEL CONSUMIDOR (*)

por Guy ISAAC (**)

En 1957, cuando se creó la Comunidad Económica Europea, el ciudadano europeo —pongamos por ejemplo, el señor Jourdain— era un consumidor sin saberlo. Sin embargo, después, se ha podido hablar de una irresistible ascensión del consumidor europeo.

Esta es tanto más relevante si se tiene en cuenta que el Tratado de Roma, que sentó las bases de la construcción europea, afirma en su Preámbulo que *uno de los fines fundamentales de la Comunidad es «la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de los pueblos»*, encontrándose, sin embargo, en él, solamente dos referencias expresas a los consumidores: a propósito de la política agrícola comunitaria (1), y de la política de competencia (2).

Por esto no es de extrañar que, durante muchos años, no fuera más que de forma indirecta —o más exactamente incidental— como se manifestó la acción de la Comunidad en beneficio de los intereses económicos de los consumidores: la libre circulación de productos, que resultó de la creación del Mercado Común, ha permitido ofrecer al consumidor una opción más diversificada de productos y asegurarle un suministro más regular; por otra parte, la aplicación de disposiciones sobre la competencia, salvaguardando las condiciones del mercado, no ha podido tener más que un efecto favorable sobre los precios (3).

(*) Traducido por M.^a Victoria Silleras Alonso de Celada, Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología.

(**) Profesor de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Director del Centro de documentación e investigación europea.

(1) Así, el artículo 39 incluye entre los objetivos de la política agrícola común la garantía de la seguridad de suministros y la estabilidad de mercados, e indica que su fin es: «garantizar precios razonables en el abastecimiento a los **consumidores**».

(2) Los artículos 85 y 86 subordinan la conclusión de acuerdos entre empresas a la percepción por los usuarios de una parte proporcional del beneficio que se obtenga, y se citan, como ejemplo de prácticas abusivas, «la limitación de la producción, de las ventas y del desarrollo técnico en perjuicio de los **consumidores**».

(3) Paralelamente, pero siempre de forma «incidental», los consumidores se benefician, en materia de protección «física», de los «efectos inducidos» de la política sistemática de supresión de

Hoy, sin embargo, la acción de la Comunidad se realiza en el marco de un enfoque más coherente y «voluntarista», después de haber adoptado por invitación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los nueve Estados-miembros (4) un «Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección y de información de los consumidores» (5).

Después de haber indicado que «el consumidor no debe ser ya únicamente considerado como comprador y usuario de bienes y servicios de uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona relacionada con los diferentes aspectos de la vida social que pueden, directa o indirectamente, afectarle como consumidor», este programa comienza con una declaración solemne de los derechos de los consumidores, agrupados en cinco categorías.

Los cinco derechos fundamentales del consumidor son:

- el derecho a la protección de su salud y de su seguridad;
- el derecho a la protección de sus intereses económicos;
- el derecho a la reparación de los daños que se le causen;
- el derecho a la información y a la educación;
- el derecho a la representación o derecho a ser oído.

Para cada uno de estos derechos el programa detalla seguidamente con precisión los principios que deben presidir su aplicación.

Por importante que sea este paso, no es, sin embargo, completamente original: en efecto, en Estrasburgo, la Asamblea consultiva del Consejo de Europa había ya adoptado, el 17 de mayo de 1973, una «Carta del consumidor», con 28 artículos (6), y en ella se ha inspirado en gran parte el programa comunitario (7). Sin embargo, por lo que se refiere a la aplicación de esta «Carta», la Asamblea

«obstáculos técnicos a los intercambios»: la armonización de normas nacionales que obstaculizan demasiado frecuentemente la libre circulación de productos, incluso una vez suprimidos los derechos de aduana y los contingentes, se efectuará, la mayoría de las veces, «por lo alto», es decir, al nivel de las normas más protectoras de la salud y de la seguridad del consumidor.

Sobre esta política de supresión de obstáculos técnicos a los intercambios, cf. Comisión de las Comunidades: «Entraves techniques: la Communauté européenne ouvre les frontières», *Documentation européenne*, 1976/2, 20 pp., y Etienne LASNET: «L'élimination des entraves techniques aux échanges dans la C.E.E.», *Cahiers de droit européen*, Bruxelles, 1976, p. 2.

(4) La «cumbre» de París, de octubre de 1972, puso de relieve las finalidades sociales y humanas del desarrollo económico, e invitó especialmente a las instituciones comunitarias a «reforzar y coordinar las acciones en favor de la protección del consumidor y a presentar un programa para 1974».

(5) Este programa fue elaborado por la Comisión de las Comunidades y propuesto al Consejo en diciembre de 1973; acogido favorablemente por el Comité económico y social (Doc. CES/245/74 de 25 de marzo de 1974) y por el Parlamento europeo (Doc. de sesión 67/74 de 8 de abril de 1974) y modificado a petición suya, fue finalmente adoptado por el Consejo en su resolución de 14 de abril de 1975 (JOCE, C 92, de 25 de abril de 1975).

(6) Resolución 543, reproducida en «Recueil de Textes adoptés de la 1ère partie de la 25ème session ordinaire de l'Assemblée consultative (14-18 mai 1973)».

(7) Históricamente, no hay que olvidar, en efecto, que el Consejo de Europa fue la primera Organización europea que se interesó directamente por la protección del consumidor. (Cf. especialmente, HODGENS, P., «Consumer protection in the Council of Europe», *Annuaire européen*, vol. XX, 1972, p. 99.)

consultiva únicamente podía invitar a los gobiernos de los países miembros a tomar medidas sobre un cierto número de acciones prioritarias (8).

El programa comunitario en sí mismo va mucho más lejos; para cada una de las cinco categorías de derechos, el Consejo determina un cierto número de acciones prioritarias que se deben llevar a cabo en un plazo de cuatro años, invita a la Comisión a proponerle medidas apropiadas y se compromete a estatuir, él mismo en principio, y en un plazo de nueve meses, sobre estas proposiciones.

Sobre todo, para la aplicación de este programa, la Comunidad dispone de medios que no son comparables a los del Consejo de Europa.

En primer lugar, **medios institucionales**, que rigen desde 1973, mediante:

— el establecimiento, en el seno de la Comisión de las Comunidades, y para reemplazar una unidad administrativa reducida que existía en el seno de la Dirección de la competencia, de un **Servicio del medio ambiente y de la protección de los consumidores**, ahora potenciado y puesto bajo la directa responsabilidad de un Comisario;

— la creación de un **Comité consultivo de consumidores** (9) compuesto de 25 miembros, cuyo papel esencial, de conformidad con el «derecho a la representación» inscrito en el programa, es representar a los consumidores ante la Comisión y responder a las consultas que la Comisión le solicite; y debe también cooperar con las organizaciones nacionales de consumidores y entablar

Además del texto adoptado por la Asamblea consultiva, conviene destacar que el Comité europeo de cooperación jurídica ha realizado trabajos en los siguientes campos:

— los sistemas judiciales o para-judiciales para la salvaguarda de los derechos de los consumidores y relativos a las cláusulas de contrato abusivas en caso de venta, alquiler con opción a compra y de alquiler que tengan por objeto bienes mobiliarios corporales (cambio de impresiones);

— la venta a domicilio (cambio de impresiones);

— la publicidad engañosa (cf. Resolución (72) 8 del Comité de ministros, de 18 de febrero de 1972);

— las cláusulas abusivas en los contratos concertados por consumidores y los métodos de control apropiados (cf. Resolución (76) 47 del Comité de ministros);

— la responsabilidad debida a productos que causen lesión corporal o fallecimiento (cf. Convenio europeo, abierto a la firma por el Comité de ministros el 27 de enero de 1977 y firmado por cuatro Estados: Austria, Bélgica, Francia y Luxemburgo; sobre este Convenio, cf. NASCIMBENE, B.: «Projets et initiatives en vue d'une réglementation uniforme de la responsabilité du producteur», *Cahiers de droit européen*, 1978, p. 371; LARROUMET, Ch.: «La Convention européenne et la proposition de Directive des Communautés européennes en matière de responsabilité du fait des produits», *Droit et pratique du commerce international*, Paris, 1978, p. 29, con el texto del Convenio, p. 162).

Sobre las nuevas actividades de protección del consumidor programadas en el seno del Consejo de Europa, cf. *Bulletin d'information sur les activités juridiques au sein du Conseil de l'Europe*, junio 1978, p. 21.

(8) Recomendación 705.

(9) Decisión de la Comisión de 25 de septiembre de 1973, modificada el 3 de diciembre de 1976, *JOCE*, L 283, de 10 de diciembre de 1973, y L 341, de 10 de diciembre de 1976.

un diálogo con los organismos e instituciones que representen los intereses públicos y profesionales (10).

A continuación, **medios jurídicos**: mientras que el Consejo de Europa no puede actuar más que a través de las recomendaciones del Comité de Ministros (11) y de los proyectos de Convenios que debe someter a la firma y ratificación de los Estados miembros (12), el sistema comunitario ofrece un arsenal mucho más eficaz y diversificado de instrumentos jurídicos, resultado de la interpretación uniforme de la Corte de Justicia.

Por supuesto, el recurso al Convenio entre Estados miembros es aún posible, y además efectivo (13); pero, sobre todo, es posible la utilización de los actos unilaterales de las instituciones. En efecto, a pesar de la ausencia en el Tratado de disposiciones explícitas, existen dos bases jurídicas posibles que fundamentan los actos comunitarios de protección al consumidor:

— o bien existen disparidades entre las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros en la materia, que tienen una incidencia directa sobre el establecimiento o el funcionamiento del mercado común, y en ese caso el artículo 100 permite al Consejo decidir por unanimidad las directrices necesarias para su adaptación (14).

— o bien, no se cumplen las condiciones de aplicación del artículo 100 (15) y el acto debe entonces basarse en el artículo 235 del Tratado, base jurídica «comodín», utilizable para la realización de los objetivos de la Comunidad para los cuales el Tratado no ha previsto poder de acción específica (16).

En ambos casos, el Consejo debe decidir, por unanimidad, después de oír la opinión del Parlamento europeo; el artículo 235, al contrario que el artículo 100, permitiría, llegado el caso, utilizar además de la directiva, el reglamento comunitario.

(10) Cf. DUMONT: «Bilan des trois premières années d'existence du Comité consultatif des consommateurs», in *Actes du Colloque des organisations de consommateurs de 2 y 3 de diciembre de 1976*, publicadas por la Comisión de las Comunidades, p. 13.

(11) Así, las recomendaciones (72) 8 y (76) 47, anteriormente citadas, nota 7.

(12) Así, el Convenio sobre la responsabilidad debida a productos que causen lesión corporal o fallecimiento, abierto a la firma el 27 de enero de 1977, anteriormente citado, nota 7.

(13) Así, el Convenio de 27 de septiembre de 1968 sobre competencia judicial y ejecución de sentencias en materia civil y comercial, modificado por el Convenio de 9 de octubre de 1978 relativo a la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, a fin de introducir en él disposiciones especiales y favorables a los consumidores, *JOCE*, L 304, de 30 de octubre de 1978.

(14) Hasta el momento, todos los textos adoptados por el Consejo se han fundamentado sobre esta base.

(15) Sea porque no hay divergencias entre las disposiciones nacionales, sea porque no tengan incidencia directa sobre el Mercado Común, lo que puede ser el caso especialmente para los textos relativos a los intereses económicos del consumidor. El recurso a la base jurídica del artículo 100 es particularmente objeto de una controversia a propósito de la «Proposición de directiva sobre la responsabilidad debida a productos defectuosos»; la comisión jurídica del Parlamento europeo, profundamente dividida, incluso se pronunció contra esta base por 13 votos contra 12 (cf. *PE*, Doc. de sesión 246/78).

(16) Que nosotros sepamos, la Comisión solamente ha hecho una proposición en base al artículo 235: «Proposición de directiva relativa a la protección del consumidor en materia de indicación de precios de productos alimenticios» (cfr. *infra*).

Pero no hay ninguna duda de que, teniendo en cuenta la materia de que se trata, la directiva, «que vincula a todo Estado miembro en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios», será el instrumento privilegiado; siendo, a fin de cuentas, la única que se utiliza en la materia hasta el momento.

De cualquier modo, a principios del año 1979, a algunos meses de la expiración del plazo que se había fijado para su realización, el programa comunitario, incluso si pensamos en sus acciones prioritarias, sufre un avance muy desigual (17).

Esquemáticamente, se puede decir, que su apartado «protección física», es decir, protección de la salud y de la seguridad del consumidor, aparece ya, y ampliamente citado, en los textos de Derecho positivo, habida cuenta del gran número de directivas ya adoptadas por el Consejo en el marco de la política de supresión de obstáculos técnicos en los intercambios (18). Al contrario, el apartado «información y representación de los consumidores», en su conjunto, no ha superado apenas la fase de encuestas, estudios y experimentaciones.

Las iniciativas referentes a «la protección de los intereses económicos y jurídicos del consumidor», que nos interesan aquí particularmente, han alcanzado la mayoría de las veces la fase intermedia de proposiciones de directivas, elaboradas por la Comisión y pendientes de examen en el Parlamento europeo o en discusión ante el Consejo de Ministros, con una ligera ventaja, sin embargo, de los textos relativos a las prácticas comerciales (I) sobre aquellos que se refieren a la reparación de daños sufridos por los consumidores (II).

I. LA REGULACION DE LAS PRACTICAS COMERCIALES

Es en el campo de la regulación de las prácticas comerciales donde se encuentra el mayor número de textos y donde el proceso de elaboración está más avanzado.

(17) Cf. Comisión de las Comunidades: «Politique de protection et d'information des consommateurs — Premier rapport», 1977.

— Michel CARPENTIER, Director del Servicio Medio Ambiente y Protección de los consumidores: «L'action de la Communauté européenne dans le domaine de la protection et de l'information des consommateurs», en *Actes du Colloque des organisations de consommateurs de 2 y 3 de diciembre de 1976*, publicadas por la Comisión de las Comunidades, p. 31.

— Comisión de las Comunidades: Respuesta a la pregunta escrita número 747/77 del señor DAMSEAUX, *JOCE*, C 30, de 26 de febrero de 1978, p. 40.

— Parlamento europeo: Resolución sobre la política comunitaria de los consumidores, *JOCE*, C 241, de 10 de octubre de 1977, p. 23.

— Comité económico y social: «Avis sur la mise en oeuvre et le développement futur du programme d'action communautaire relatif à la protection et à l'information des consommateurs», *JOCE*, C 152, de 29 de junio de 1977.

(18) Cf. la lista de Directivas y proyectos de Directivas que figuran en la «Bibliographie sur la promotion des intérêts des consommateurs», publicada por la Comisión de las Comunidades, *Bulletin de renseignement documentaire*, B/10, de 15 de enero de 1978, tomo II.

Por lo que se refiere, más particularmente, al campo de los productos alimenticios, cf. VALLOIS, C. de: «La réglementation par la C.E.E. du secteur des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires», *Revue du marché commun*, 1978, pp. 304 y 373.

En efecto, si bien el importante tema de la armonización de las condiciones generales relativas al crédito al consumo, comprendidas las relativas a la venta a plazos, no ha sido aún objeto de una proposición formal (19) (19 bis), como tampoco lo ha sido la materia de cláusulas de contratos, de condiciones de garantía, de ventas con primas y de envíos forzados (20); se han hecho, en cambio, proposiciones de directivas en materia de publicidad (A), de venta a domicilio (B) y de etiquetado (C), incluso, en este último caso, con la adopción definitiva de una directiva por el Consejo.

A) LA REGULACION DE LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA Y DESLEAL

La acción prioritaria «proteger al consumidor por medio de medidas apropiadas contra la publicidad falsa o engañosa» (21) se formalizó por la Comisión en una «Proposición de directiva del Consejo relativa a la adaptación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa y desleal», transmitidas el 1.º de marzo de 1978 (22), y que consta de 10 artículos.

Conviene destacar, de entrada, que este texto, por su objeto y por su campo de aplicación general tiende a proteger no solamente a los consumidores, sino también al anunciante en relación con sus competidores (23). Tratándose de la definición de publicidad, es suficientemente amplia (artículo 2) como para cubrir los diversos anunciantes y medios de comunicación; pero, ni la propaganda política, ni los anuncios de personas privadas entran en el campo de aplicación del texto; igualmente están excluidos los informes de textos comparativos establecidos por organismos independientes, dado que éstos no pretenden promover la venta de bienes o servicios.

En el fondo, y habida cuenta de las disparidades existentes, que reflejan tradiciones jurídicas y prácticas de publicidad diferentes, esta proposición no pretende realizar una armonización completa de legislaciones, sino que persigue

(19) El Comité consultivo de los consumidores ha sido encargado de establecer varios informes sobre el tema; cf. también, sobre la diversidad de las soluciones nacionales, LATHAM, E.: «Le crédit à la consommation: un point de vue européen», *Droit et Affaires*, París, núm. 331 de 1 de abril de 1977, p. 41.

(19 bis) Después de haberse redactado este estudio ha sido transmitida por la Comisión al Consejo una proposición de directiva tendente a la armonización de legislaciones de los Estados miembros en materia de crédito al consumo. Cf. *Bulletin de la Agence Europe*, 23 y 24 de

(20) Programa preliminar, punto 24.

(21) Programa preliminar, punto 22.

(22) *JOCE*, C 70, de 21 de marzo de 1978, p. 4.

(23) Artículo primero: «Esta directiva tiene por objeto proteger a los consumidores, a las personas que ejercen una actividad mercantil, industrial o profesional, así como los intereses del gran público contra la publicidad engañosa y desleal.» En su exposición de motivos, la Comisión constata, en efecto, que en razón del desarrollo de las técnicas de comunicación de masas, la publicidad desborda cada vez más las fronteras de cada Estado miembro. Ahora bien, disparidades existentes entre las legislaciones nacionales no sólo conducen en muchos casos a una protección insuficiente de los consumidores, sino que también impiden la realización de campañas publicitarias más allá de las fronteras y de este modo influyen sobre la libre circulación de mercancías y de las prestaciones de servicios.

un objetivo más limitado: fijar criterios generales y objetivos, uniformes a nivel comunitario, para permitir la apreciación del carácter engañoso o desleal de una publicidad, e imponer un nivel mínimo de medidas de prevención y de represión a las prácticas publicitarias condenadas.

1.º Las prácticas publicitarias prohibidas o autorizadas

En el sentido de la proposición, debe ser considerada como **engañosa** la publicidad que es falsa, total o parcialmente, o que induce o puede inducir a error a las personas a las que se dirige (artículo 2); el artículo 3, párrafo 2, destaca especialmente, la **omisión de informaciones esenciales** en un anuncio, que dé lugar a una impresión falsa, o que suscite esperanzas que los anunciantes no están en condiciones de satisfacer.

Debe ser considerada como **desleal**, la publicidad que intenta favorecer a un producto desprestigiando a sus competidores, que juega con sentimientos de miedo, que se basa en una discriminación de raza o de religión, y, en fin, que perjudica la libre opción del consumidor apoyándose en su credulidad o en su inexperiencia (artículo 2).

La proposición precisa (artículo 4) —y esto es una novedad para Francia— que la **publicidad comparativa**, es decir, la publicidad que compara productos competitivos, no es en sí mismo engañosa o desleal, y que, deberá ser admitida bajo ciertas condiciones; la comparación entre dos productos debe referirse a **elementos esenciales** y no a aspectos secundarios; debe, en segundo lugar, referirse a **elementos verificables**. Una publicidad del tipo: «el producto X es mejor que el producto Y» no es lícita.

2.º La prevención y la represión de prácticas publicitarias prohibidas

Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para que las personas perjudicadas por tales prácticas dispongan de recursos «rápidos, eficaces y poco costosos»; estos recursos deben también ser accesibles a las «asociaciones que tengan un interés legítimo en esta materia» (artículo 5), es decir, concretamente a las asociaciones de consumidores (24).

Entre las medidas seleccionadas, figura el derecho de los tribunales a ordenar el cese inmediato de la publicidad incriminada y la publicación de anuncios rectificativos; además, las sanciones a preveer deben constituir una «disuasión suficiente», teniendo en cuenta, principalmente, «los beneficios que eventualmente se hayan obtenido de la publicidad».

(24) El artículo 7 reconoce la utilidad de los organismos creados, llegado el caso, por los sectores profesionales, para asegurar la autodisciplina en materia de publicidad; las medidas propuestas no atentan contra la existencia de tales organismos ni contra sus actividades; pero su existencia no podría impedir que los que tengan quejas que formular recurran igualmente ante jurisdicciones independientes.

Además, y es éste un elemento completamente original, en caso de litigio que encause a un anunciante, la proposición de directiva prevé (artículo 6) un cambio limitado en cuanto a las pruebas del cargo —pedido ya desde hace tiempo por las asociaciones de consumidores—. Claro está que por regla general, las pruebas del cargo continuarán incumbiendo a la parte demandante, pero será diferente cuando el anunciante «haya hecho una afirmación». Este cambio, no es, sin embargo, desorbitante, pues el anunciante puede escoger los elementos que él incluye en su publicidad, mientras que los consumidores o los competidores no siempre pueden probar que una información es inexacta, dado que no tienen acceso a los resultados de experiencias idénticas.

Por último, más allá de este régimen mínimo uniforme, la proposición de directiva no pone ningún obstáculo a que los Estados miembros prevean o mantengan otras disposiciones más coactivas con vistas a asegurar la protección de los consumidores contra las prácticas publicitarias, siempre que estas disposiciones se mantengan conformes al tratado C.E.E. (25).

B) LA REGULACION DE LA VENTA A DOMICILIO

Con respecto a la protección de los consumidores contra las prácticas comerciales abusivas, el programa comunitario (punto 24) preveía medidas relativas a la venta a domicilio. La Comisión presentó, durante el año 1977, una «Proposición de directiva del Consejo relativa a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de establecimientos comerciales» (26), texto de carácter general; y después, a petición del Parlamento europeo, un texto más específico, la «Proposición de directiva del Consejo relativa a la protección de los estudiantes en la enseñanza a distancia» (27).

1.º La regulación general de la venta a domicilio

Es universalmente aceptado que el consumidor debe recibir una protección especial con respecto a los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales del vendedor; el consumidor, está, en efecto, generalmente mal preparado para la negociación de tales contratos, en los que el elemento sorpresa juega un papel importante y en los que corresponde la iniciativa a una persona mejor informada que él. La situación jurídica existente en los diferentes Estados miembros, que va desde la ausencia total de legislación específica

(25) Estas disposiciones podrían justificarse para la publicidad referida a ciertos productos, tales como estupefacientes, armas, medicamentos, tabaco y productos alimenticios, o para la publicidad a través de ciertos medios de comunicación, como la televisión o el teléfono.

(26) JOCE, C 22, de 29 de enero de 1977, p. 6; «avis» del P.E. en el JOCE, C 241/1977; «rapport»: P.E. Doc. de sesión, 227/77; «avis» del Comité económico y social en el JOCE, C 180/77; modificación de la proposición, JOCE, C 127/78, p. 6.

(27) JOCE, C 208, de 31 de agosto de 1977, p. 12; «rapport»: P.E., Doc. de sesión, 82/78.

en la materia (28) hasta la aplicación de disposiciones particularmente severas (29), justifica la armonización.

a) El campo de aplicación de la regulación protectora: el artículo 1.º de la Proposición determina que el texto se aplique a todos los contratos o compromisos suscritos por un consumidor con respecto a un comerciante y para los que las negociaciones se hayan celebrado fuera de establecimientos comerciales. Las definiciones de las nociones de comerciante y consumidor son las más amplias posibles. En cuanto a la noción de «establecimiento comercial», se trata únicamente de el **establecimiento permanente** de un comerciante; de donde se desprende que la directiva se aplicará no solamente a los contratos negociados en el domicilio del consumidor, sino incluso en los locales alquilados por un corto periodo por el comerciante (oficinas de demostración; cines; restaurantes; instalaciones deportivas...) con excepción de los «stands» en ferias y mercados.

Sin embargo, el artículo 2 prevé que la directiva no se aplicará en un cierto número de casos en los que una protección mayor del consumidor sería superflua (negociaciones en que la iniciativa emana exclusivamente del consumidor; venta por correspondencia o mediante catálogo (30); contratos concluidos ante un tribunal, un notario...), o bien sería demasiado pesada e inadaptada (pequeñas compras inferiores a 15 unidades de cuenta, es decir, alrededor de 90 francos franceses); ventas a domicilio, de productos alimenticios o de bebidas, realizadas por repartidores que efectúan repartos regulares).

b) El contenido de la regulación protectora: La primera garantía (artículo 3 al 5) es la exigencia, so pena de nulidad, de un contrato escrito, firmado de puño y letra por el consumidor, conteniendo un número mínimo de indicaciones (31), y del que se le entregará un ejemplar en el momento de su conclusión, lo que le permitirá, después de la visita del comerciante, examinar detenidamente sus condiciones, con el fin de decidir si mantendrá su compromiso, o si ejercerá su derecho de revocación.

En efecto, la segunda garantía (artículos 6 y siguientes) consiste en un período de reflexión de por lo menos siete días, a contar desde el día de la firma, en el transcurso del cual, salvo para un seguro con cobertura inmediata de riesgo (artículo 6 bis), puede ejercer el derecho de revocación, es decir, anulación del contrato mediante simple notificación al comerciante. Este derecho de revocación se facilita (32) y se protege en su ejercicio (33).

(28) Irlanda, Italia.

(29) Prohibición general (excepto por autorización especial) de la venta de bienes fuera de los establecimientos comerciales (Luxemburgo, Dinamarca).

(30) El artículo 10 prevé que las pruebas del cargo incumben al comerciante en caso de litigio sobre si la iniciativa de las negociaciones de un contrato concertado mediante el sistema de venta a domicilio emana exclusivamente del consumidor o sobre si las negociaciones han tenido lugar exclusivamente por escrito.

(31) El nombre y la dirección de las partes, la designación de bienes o servicios que son objeto del contrato, el plazo del reparto de mercancías o de la prestación de servicios, el precio, las modalidades de pago, y una información sobre el derecho de revocación.

(32) Al mismo tiempo que el contrato, y so pena de nulidad de éste, se debe hacer entrega de una información sobre el derecho de revocación, que se distinga claramente del texto del contrato en sí mismo, y que vaya acompañado de un **formulario de revocación** (artículo 7).

(33) El contrato debe ser fechado a mano por el consumidor (artículo 12).

Sorprende, sin embargo, que el artículo 13 de la proposición deje a los Estados miembros la facultad de **prohibir totalmente**, o solamente para ciertos bienes o servicios, la negociación de contratos por el sistema de venta a domicilio, o de subordinar estos contratos a una autorización previa. Se trata, naturalmente, de permitir a ciertos Estados miembros (Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos, Alemania) que mantengan sus regímenes nacionales restrictivos. Estas disposiciones más severas, contribuyen notablemente a la protección de los consumidores, pero el objetivo de armonización y de igualdad de condiciones de competencia parece realmente haber sido olvidado.

Por último, la regulación general que figura en la proposición de directiva no prejuzga la adopción **por la Comunidad** de disposiciones particulares, llegado el caso más rigurosas, relativas a ciertos tipos de contratos (créditos al consumo, contratos de seguros...).

2.º La protección de los estudiantes en la educación a distancia.

Tal es precisamente el objeto de la «Proposición de directiva relativa a la protección de los estudiantes en la educación a distancia», que no pretende de ninguna manera establecer un control pedagógico de la enseñanza por correspondencia en los Estados miembros, sino únicamente proteger a los consumidores (alumnos) contra las prácticas comerciales abusivas de los centros de educación a distancia, principalmente mediante una prohibición de la visita a domicilio.

El texto tiende a aplicarse a todo tipo de educación a distancia (artículo 1) sin distinción, lo que conduciría a englobar incluso a los centros públicos; pero si además se requiere que esta enseñanza sea impartida «sobre la base de un contrato y mediante remuneración», estos centros quedarían excluidos la mayoría de las veces.

El régimen de protección en sí mismo, que puede ser reforzado llegado el caso por los Estados miembros (artículo 16), pero que no puede ser anulado por una cláusula contractual (artículo 14), consta de cinco elementos principales.

— Primero, el establecimiento de un sistema de consentimiento previo de los organizadores de la educación a distancia (artículos 2 a 4). Sin embargo, considerando que el principio de la libertad de enseñanza, inscrito en las constituciones de un cierto número de Estados miembros, se opondría a ello, la

El consumidor no puede renunciar contractualmente a su derecho (artículo 6).

Para los contratos que ya hayan sido ejecutados total o parcialmente, no se podrá imponer ningún gasto al consumidor por la revocación del contrato o la detención temporal de los bienes de que se trate (artículo 8).

Antes de la expiración del plazo de revocación, se prohíbe todo pago o firma de toda letra de cambio o cheque (artículo 9).

Será nula toda disposición contractual que prevea algún tipo de indemnización con cargo al consumidor, bien en el caso de que éste ejerciese su derecho de revocación, o por una atribución de competencia a un tribunal diferente del que normalmente sería llamado a estatuir sobre el caso (artículo 11).

Comisión no propone que este sistema sea obligatorio. Lo que suscitó la crítica del Parlamento europeo, para el cual este carácter obligatorio estaría solamente encaminado a ofrecer una verdadera garantía.

— La conclusión de contratos de educación a distancia mediante visita a domicilio está prohibida (artículo 5), salvo si el alumno ha recibido con anterioridad información publicitaria y ha solicitado él mismo, por escrito, la visita de un representante.

— El organizador tiene la obligación de publicar todos los datos (especificados en el artículo 7) necesarios para la mejor información posible del suscriptor, para que éste se pueda hacer una idea precisa de la enseñanza ofrecida, de su nivel y del resultado a alcanzar.

— Los contratos de participación en un curso son, so pena de nulidad, obligatoriamente establecidos por escrito, y el artículo 8 enumera los datos esenciales que deben obligatoriamente figurar en ellos, concretamente la duración normal del curso, su costo total, así como todas las precisiones en caso de pago a plazos, y por último, el costo y los derechos del alumno sobre el material didáctico.

— Por último, el texto prevé un derecho ampliado de rescisión de contrato (34) que debe proteger al alumno contra una inscripción precipitada (35), o porque haya perdido su interés (36), o haya llegado a ser insostenible (37).

C) LA REGULACION DEL ETIQUETADO

En materia de etiquetado, el programa comunitario (puntos 24 y 35) constaba de tres tipos de acciones prioritarias:

— «establecer reglas de etiquetado para los productos cuyas características están armonizadas a nivel comunitario»: se trata, pues, de un etiquetado que pretende, sobre todo, asegurar la calidad de los productos y la seguridad de los consumidores y usuarios. La acción comunitaria en la materia se prosigue sistemáticamente, pero el tecnicismo de los textos desafía todo estudio jurídico (38).

[34] Que debe, so pena de nulidad de éste, ser mencionado en el contrato.

[35] El alumno puede rescindir **sin justificación** el contrato en un plazo de siete días a partir de la fecha de recepción del primer envío de material didáctico (artículo 10).

[36] Después de un plazo de seis meses, la rescisión puede hacerse en cualquier momento, **sin dar un motivo**, mediando un plazo de preaviso, a fijar por los Estados miembros, sin que pueda pasar de tres meses.

[37] La rescisión es todavía posible en cualquier momento, «si circunstancias importantes, tales como enfermedad grave o desempleo», impiden al alumno participar en el curso.

[38] Cf. la bibliografía citada anteriormente, nota 18; cf. también como ejemplo la «Directiva del Consejo de 27 de junio de 1967 relativa a la adaptación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas» (JOCE, 196, de 16 de agosto de 1967), modificada y adaptada al progreso técnico por la «Directiva de la Comisión» de 14 de julio de 1976 (JOCE, L 360, de 30 de diciembre de 1976); también, la «Directiva del Consejo de 22 de julio de 1974, relativa a la armonización de legislaciones de los Estados miembros concerniente a la miel» (JOCE, L 221, de 12 de agosto de 1974, página 10); o la de 17 de noviembre de 1975, sobre los zumos de frutas (JOCE, L 311, de 1.º de diciembre de 1975, p. 40).

— «para los productos alimenticios, establecer reglas que indiquen claramente los diferentes datos que deben darse a conocer a los consumidores».

— «elaborar principios comunes relativos a la indicación de precios y eventualmente del precio por unidad de peso o de volumen».

El etiquetado, en estos dos últimos casos, busca más particularmente, la protección de los intereses económicos del consumidor.

1.º El etiquetado de los productos alimenticios

La «Directiva relativa a la adaptación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado y de presentación de productos alimenticios destinados al consumidor final, así como la publicidad correspondiente» (39) es, sin ninguna duda, el texto más importante entre todos los que se han examinado aquí. Primero, porque es el único que se inscribe dentro del derecho positivo; después, por la generalidad de su campo de aplicación y, por último, por ciertos aspectos de su contenido.

— Tiende, en efecto, y específicamente, a la protección del consumidor final (40), y adquiere toda su importancia cuando se tiene en cuenta que alrededor de un tercio de los ingresos familiares se consagra a la adquisición de productos alimenticios en el área de los «9». Determina reglas comunitarias **de carácter general y horizontal** aplicables al conjunto de los productos alimenticios puestos en el mercado (artículo 1.º) (41).

— En principio, la Directiva contiene un cierto número de reglas fundamentales (artículo 2) que se aplican al etiquetado propiamente dicho, pero también a la presentación de los productos (es decir, a su forma, a su envasado, al lugar en el que se exponen) y también a todo tipo de publicidad de que puedan ser objeto.

Estas reglas tienden a proteger al consumidor contra todo engaño, y formulan, concretamente, un cierto número de prohibiciones. Así, en relación con el etiquetado, la presentación y el envasado de los productos, y la publicidad de que sea objeto, está prohibida toda utilización de menciones cualificativas,

(39) **JOCE**, L 31, de 8 de febrero de 1979, p. 1. Cf. «Proposición de directiva», presentada por la Comisión el 30 de marzo de 1976 (**JOCE**, C 91, de 22 de abril de 1976, p. 3); PE, Doc. de sesión 211/76; «avis» del PE (**JOCE**, C 178/76); «avis» del Comité económico y social (**JOCE**, C 285/76).

(40) En efecto, se considera que los elementos de información que necesitan los industriales, artesanos y mayoristas no son generalmente los mismos que los que exige el consumidor; más adelante se elaborarán las medidas para responder más adecuadamente a los problemas particulares que presenta la tecnología, el almacenaje, el envasado..., etc., medidas que interesarán más directamente a los intermediarios entre productor y consumidor.

(41) Reglas de carácter **específico y vertical**, dirigidas solamente a ciertos productos alimenticios determinados, deberán ser establecidas en el marco de las disposiciones que rigen estos productos; pero siempre ateniéndose a la directiva general (artículo 4); en cuanto a las disposiciones que ya hayan sido adoptadas, se procederá a su adecuación (artículo 20).

de imágenes o de signos, de marcas de fabricación, de etiquetas de fantasía u otro tipo de presentación, si va encaminada a:

— inducir a error al comprador, particularmente respecto a la naturaleza, la identidad, las cualidades, la composición, la cantidad, el origen o la procedencia, el modo de fabricación o de obtención del producto;

— atribuir al producto efectos y propiedades que no se podrían demostrar, o propiedades susceptibles de prevenir o curar una enfermedad humana o de atenuar sus efectos.

En este aspecto, se prevé incluso (artículo 2, párrafo 2) que el Consejo fije una lista de términos que constituyan **alegatos** y cuyo uso debe ser prohibido o restringido.

— Tratándose, a continuación, de la aplicación de estos principios fundamentales en materia de etiquetado propiamente dicho, la Directiva consagra, lo esencial de sus disposiciones (artículos 3 y siguientes), a fijar de manera detallada el contenido y las formas de este último.

El etiquetado de productos alimenticios debe incluir, obligatoriamente, ocho menciones que son objeto cada una de definición y de precisiones particularmente minuciosas y de las cuales las más importantes son:

— la denominación de venta; — la lista de ingredientes; — la cantidad neta para los productos preenvasados; — la fecha de duración mínima; — el nombre, la razón social y la dirección del fabricante o del envasador o de un vendedor domiciliado en el interior de la Comunidad.

Hay que destacar concretamente, a propósito de los ingredientes, las disposiciones del artículo 7, párrafo 1.º, según las cuales: si el etiquetado o la presentación de un producto destaca la presencia de uno o varios ingredientes que son esenciales para las características de este producto, se debe indicar e porcentaje mínimo de éstos que contenga el producto, lo que, haciendo obligatorio de algún modo la inclusión de la «receta», convertiría en embarazosas las apelaciones del tipo «paté de alondra».

Es también, particularmente innovadora, la obligación de mencionar la **fecha de duración mínima**, es decir, la fecha hasta la que se mantiene un producto alimenticio en perfecto estado para su consumo y conservando todas sus propiedades específicas (artículo 9, párrafo 1). Esta noción, que se distingue de la fecha límite de venta (que sirve solamente al vendedor) y de la fecha de caducidad (momento en que el producto ya no está en condiciones de ser consumido) aunque en la práctica es muy difícil de determinar, es, en realidad, la única que verdaderamente puede informar al consumidor: debe figurar de forma clara, y con indicación del día, mes y año.

Y, por último, las modalidades del etiquetado se precisan en el artículo 11; deben garantizar una perfecta legibilidad, especialmente por la separación de todo contexto publicitario y la utilización de un lenguaje «fácilmente comprensible para el comprador» (artículo 14).

2.º La indicación del precio de los productos alimenticios

No hay ninguna duda de que la indicación del precio de las mercancías por unidad de medida, es decir, por litro o por kilo, facilita considerablemente las comparaciones de precios que efectúan los consumidores en el lugar de venta. De 1969 a 1975, cuatro Estados miembros adoptaron disposiciones legislativas en la materia: la República Federal de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Bélgica.

La «Proposición de directiva del Consejo relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de precios de productos alimenticios», presentada por la Comisión el 26 de junio de 1977 (42), prevé la aplicación general de una regla similar en todos los Estados miembros, y para la totalidad de los productos alimenticios.

Es en el artículo 3 donde se encuentra la disposición esencial: en los productos alimenticios ofrecidos al consumidor final es obligatorio indicar, junto al precio de venta, el precio por kilo o por litro, con todos los impuestos incluidos.

Pero, además, para luchar contra métodos publicitarios condenables, se impone la misma obligación a «todo tipo de publicidad, reclamos, ofertas comerciales, catálogos, siempre que mencionen el precio de los productos alimenticios».

Por último, para que esta garantía conserve toda su eficacia, en esta publicidad debe constar igualmente la indicación de la fecha límite de validez de la oferta o precisar que ésta está limitada únicamente a las existencias disponibles.

3.º El etiquetado informativo del consumo de energía de los electrodomésticos

En la elección de los electrodomésticos, la protección del consumidor se une a la política energética de la Comunidad: los aparatos más económicos en consumo de energía, merecen ser favorecidos (43). A este fin responde la «Proposición de directiva (marco) aplicable al conjunto de los electrodomésticos» (44), así como la primera «Proposición de aplicación... a los hornos eléctricos», presentada por la Comisión el 3 de agosto de 1978 (45).

(42) JOCE, C 167, de 14 de julio de 1977, p. 4; «rapport» PE: Doc. de sesión 416/77; «avis» PE: JOCE, C 63/78: proposición de modificación de la Comisión: JOCE, C 135, de 9 de junio de 1978, p. 4.

(43) Informando claramente al público sobre su consumo de energía, se le permite comparar con mayor conocimiento de causa las marcas que se le ofrecen en las tiendas; se incita a comprar aparatos más económicos. Modificando así la elección de los compradores, se modifica el comportamiento de la industria que tenderá a presentar aparatos iguales desde el punto de vista técnico pero de menor consumo.

(44) Aparatos de producción de agua caliente, hornos, frigoríficos y congeladores, lavadoras, televisores, aspiradoras...

(45) JOCE, C 212, de 6 de septiembre de 1978, p. 2.

Las indicaciones sobre el consumo de energía de estos aparatos deben ser suministradas por los fabricantes, que son responsables de su exactitud (artículo 2). Organismos acreditados se encargarían de los controles de conformidad (artículo 8). Cada vez que estos aparatos sean expuestos, puestos a la venta y enviados a los compradores, los comerciantes deben ponerles las etiquetas suministradas por las empresas (artículo 3).

Este tipo de obligaciones es muy conveniente. Sin embargo, el proceso de armonización previsto en estos dos textos simboliza, aunque de forma un poco caricaturesca, la acción comunitaria, que peca a la vez de insuficiencia y de falta de realismo.

En efecto, estas proposiciones prevén que las etiquetas serán de color amarillo-naranja, de un tamaño de 9 por 10 cms., reconocibles por la silueta que representa el mapa de la Comunidad situado en la esquina izquierda, con la mención «Información sobre el producto», sin que falte incluso precisar el radio de curvatura de las esquinas redondeadas de la etiqueta; pero, estas proposiciones tienen un fallo, y de importancia: son solamente facultativas; es decir, que conforme al método de la «armonización opcional», prohíben a los Estados obstaculizar la importación de aparatos cuyo etiquetado se ajuste a las especificaciones establecidas, pero, les dejan libres para mantener paralelamente sus propias reglas para los productos colocados en su mercado nacional. La libre circulación puede acomodarse a tales mecanismos; la protección del consumidor no.

II. LA REPARACION DE LOS DAÑOS SUFRIDOS POR EL CONSUMIDOR

En lo que respecta a la reparación de los daños, el programa preliminar de la Comunidad preveía acciones a dos niveles:

— en el terreno del derecho material, una armonización del derecho sobre la responsabilidad debida a los productos (punto 26), para lo que la Comisión presentó una «Proposición de directiva» el 9 de septiembre de 1976:

— en el terreno del derecho formal y procesal, un examen y, llegado el caso, proposiciones referentes a los medios judiciales y parajudiciales que el consumidor puede usar para conseguir la reparación del daño (punto 33). La Comisión organizó sobre este tema, del 10 al 12 de diciembre de 1975, un coloquio europeo en Montpellier (46); y en base a estos trabajos, presentó al

(46) Los medios judiciales y parajudiciales de protección de los consumidores (Coloquio, Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de Montpellier, del 10 al 12 de diciembre de 1975). Bruselas, 1977, 314 páginas. En el transcurso de este coloquio se reconoció, de forma unánime, que los medios judiciales tradicionales (tribunales civiles, represivos o administrativos) presentan para el consumidor numerosos inconvenientes. Siendo sin duda el más importante de ellos el costo excesivo de la justicia, que no estimula a entablar un proceso para pequeños litigios. A este obstáculo de orden material hay que añadir los de naturaleza psicológica: formalismo del procedimiento, lenguaje hermético de la justicia, que frecuentemente inquietan y alejan al consumidor de los tribunales. Y en fin, los medios tradicionales presentan un último inconveniente: en su mayoría tienden a una reparación individual e ignoran la acción co-

Parlamento europeo, en diciembre de 1976, un «informe de síntesis» (47) conteniendo un cierto número de sugerencias sobre las modificaciones a realizar en los sistemas de protección de los consumidores de los diferentes Estados miembros (48), pero, a pesar del apoyo del Parlamento (49), la Comisión no ha formulado todavía ninguna proposición formal. En cambio, sin que se haga mención de ello en el programa preliminar, los Estados miembros que negociaban desde 1974 la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda al Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 aprovecharon para introducir en él reglas favorables relativas a la determinación de competencia internacional para entender en litigios relacionados con los consumidores.

A) EL REGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DEBIDA A LOS PRODUCTOS

La «Proposición de Directiva relativa a la adaptación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad debida a los productos defectuosos» pudo ser transmitida por la Comisión al Consejo desde el 9 de septiembre de 1976 (50). Una elaboración tan rápida en una materia tan compleja no se explica más que porque la Comisión se benefició de los trabajos que desde noviembre de 1972 se llevaban a cabo en el seno del Comité de Cooperación jurídica del Consejo de Europa y que condujeron, paralelamente, al «Convenio europeo sobre la responsabilidad debida a los productos en caso de lesiones corporales o de fallecimiento», abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo el 27 de enero de 1977 (51). Y esta constatación se confirma por el hecho de que tanto

lectiva. Ante esta situación, los Estados miembros de la Comunidad, así como Suecia y los Estados Unidos, se han visto en la necesidad de programar nuevos medios que permitan al consumidor defenderse con mayor facilidad. Son estos medios los que se trataron y confrontaron ampliamente.

(47) Documento PE 47.232.

(48) Estas sugerencias se pueden clasificar en cinco grupos:

1. La necesidad de reforzar la formación y la información de los consumidores.
2. La necesidad de crear organismos de consulta, sean de carácter preventivo, para acabar de forma amistosa con ciertas prácticas condenables, o sean para resolver de común acuerdo los litigios que puedan surgir entre consumidores y comerciantes o prestadores de servicios.
3. La creación de organismos de arbitraje.
4. La simplificación de los procedimientos judiciales para los litigios de menor cuantía.
5. El hacerse cargo de la defensa de los consumidores, sea por medio de organizaciones de consumidores, sea a través de servicios públicos, o bien mediante órganos del tipo del Ombudsman.

(49) «Rapport», Doc. de sesión 114/77, y «avis» de 14 de septiembre de 1977, JOCE, C 243, de 10 de octubre de 1977, p. 23.

(50) JOCE, C 241, de 14 de octubre de 1976, p. 9; cf. memoria explicativa en Boletín de las Comunidades europeas, suplemento 11/76; PE, «rapport», Doc. de sesión 246/78.

(51) Cf. supra, nota 7.

el texto de Bruselas como el de Estrasburgo adoptan, en muchos puntos importantes, soluciones idénticas (52).

Actualmente, en efecto, la responsabilidad del fabricante es más o menos estricta según los países europeos e incluso en el seno de la Comunidad (53); en Italia es casi inexistente; en Alemania no se aplica más que para ciertos productos (medicamentos y medios de transporte); Francia (seguida en cierta medida por Bélgica y Luxemburgo) es la excepción, al basarse en una jurisprudencia estricta que consagra la responsabilidad del vendedor profesional. Sin embargo, ningún país de Europa conoce el sistema de «strict liability» común en Estados Unidos.

Ahora bien, ante las proposiciones europeas podemos preguntarnos precisamente si no han tomado, al menos como modelo, el sistema americano que va mucho más allá del derecho francés.

En cualquier caso, la responsabilidad del productor, propuesta por la Comisión de las Comunidades, es **general** en cuanto a su campo de aplicación, **objetiva** en cuanto a su fundamento, pero **limitada** en su aplicación.

1.º Una responsabilidad general, demasiado quizá, si se tiene en cuenta su severidad.

El daño reparable es más amplio que en el Convenio del Consejo de Europa, puesto que engloba no solamente los daños corporales, es decir, causados a la integridad física de las víctimas (lesiones o muerte), sino también los daños materiales, causados a los bienes del consumidor, sin contar entre ellos al propio producto defectuoso (artículos 1 y 6).

En lo que respecta al origen del daño, el texto no se aplica a los servicios, sino a los productos; se dirige, pues, a todos los «objetos mobiliarios» que han dado lugar a una «fabricación», de donde se debería deducir (contrariamente a la memoria explicativa) que se refiere solamente a los productos que hayan sufrido una transformación industrial y que deberían estar excluidos los productos naturales y concretamente los productos agrícolas. Las víctimas que pueden reclamar el beneficio del régimen propuesto son todas las personas que sufran un daño, es decir, esencialmente los consumidores, pero, si llegara el caso, también los profesionales que intervengan en los circuitos de distribución; y poco importa que esas víctimas estén o no relacionadas con el fabricante mediante un contrato.

Por último, el régimen específico de responsabilidad previsto por la proposición no podría ser restringido o limitado por cláusulas contractuales (artículo 10). Pero, en cambio, no sustituye de pleno derecho las reglas nacio-

(52) A este respecto, e incluso si la Proposición de Directiva va muchas veces más lejos que el Convenio (aplicación no solamente a los daños corporales, sino también materiales; carácter imperativo de los límites de responsabilidad), es dudoso que esta dualidad de iniciativas europeas cree dificultades insalvables para los Estados que son a la vez miembros del Consejo de Europa y de la Comunidad, de los que tres, Francia, Bélgica y Luxemburgo, han firmado ya el Convenio.

(53) Cf. la Bibliografía B/10 anteriormente citada, tomo II, p. 107, y **Boletín de las Comunidades**, suplemento 11/76, p. 21.

nales existentes en la materia; simplemente se superpone a las legislaciones nacionales que los Estados pueden mantener. Ofrece, pues, a las víctimas, una garantía suplementaria muy apreciable, puesto que el sistema europeo es mucho más favorable y no va contra los derechos de los que ellos pueden disponer por otro lado, lo que no significa, sin embargo, sin riesgos de complicaciones.

2.º Una responsabilidad objetiva

La situación de la víctima es particularmente favorable.

En principio (artículo 2), el responsable es el fabricante propiamente dicho, pero también, si llega el caso, toda persona que aparezca como fabricante poniendo su nombre, su marca de fábrica o cualquier signo distintivo sobre el producto; si el fabricante no puede ser identificado, cada distribuidor será considerado como el fabricante, a menos que no indique a la víctima la identidad del fabricante o de su abastecedor. Igualmente es considerado como fabricante todo importador en la Comunidad de un producto originario de un país tercero.

Ahora bien, el artículo 3, previendo una responsabilidad solidaria, particularmente entre el fabricante del producto acabado, el fabricante de una materia prima o de una parte que lo compone, aquel que haya puesto su marca de fabricante o su nombre..., etc., permite a la víctima ejercer, a su elección, una acción contra el que, en el proceso de producción, esté económicamente mejor dotado para reparar el daño.

A continuación, el sistema se funda sobre la responsabilidad objetiva de este productor (54); el fabricante es responsable de los daños causados por el «defecto» del producto; y el artículo 4 de la Proposición precisa que «una cosa es defectuosa cuando no ofrece, tanto a la persona como a los bienes, la seguridad que se puede legítimamente esperar». Pero es preciso reconocer que esta noción es particularmente vaga y ambigua.

La víctima difícilmente puede probar un defecto «intrínseco» en el producto, es decir, un vicio en su concepción, su composición o su funcionamiento; puesto que hay defecto desde el momento en que el producto no ofrece la seguridad que un individuo normalmente informado puede esperar legítimamente, será suficiente para la víctima probar esta falta de seguridad para que, por ello mismo, se pueda probar el defecto. En realidad, es suficiente con que se produzca un daño debido a la intervención del producto.

(54) La Comisión de las Comunidades especifica, en su memoria explicativa, que sólo tal concepción de la responsabilidad supone una protección suficiente del consumidor, dispensándole de probar que el fabricante ha cometido una falta y evitándole el temor de tener que soportar sólo el daño, en el caso en que el fabricante consiguiera demostrar que no hubo error por su parte.

Además, la Comisión estima que este mecanismo es tanto más legítimo cuanto que el productor tiene la posibilidad de asegurarse contra tal responsabilidad, lo que tiene por efecto que sea el conjunto de consumidores quien soporte finalmente el daño en proporciones aceptables.

Desde ese momento, el fabricante no podrá exonerarse más que si consigue probar:

- según el artículo 5 de la Proposición: bien que el producto ha sido puesto en circulación contra su voluntad (por ejemplo, después de un robo), o bien que el producto no poseía ningún vicio originario (es decir, que el defecto no ha aparecido más que después de su puesta en circulación, por ejemplo, después de que alguien interviniera en él con la intención de repararlo);
- según los principios generales de la responsabilidad civil en los Estados miembros: que el origen del daño reside en realidad en una causa extraña al producto (fuerza mayor o fallo de la víctima).

En cambio, no podrá exonerarse manifestando que el defecto intrínseco del producto no podía sospecharse en el momento en que el producto fue concebido, fabricado y puesto en circulación, habida cuenta de los datos científicos y tecnológicos de la época (55)

3.º Una responsabilidad limitada

Teniendo en cuenta la severidad de este régimen, pero también la preocupación por facilitar la confianza de los productores, la responsabilidad del fabricante está limitada en su duración y en su importe.

— Prescripción y extensión de la responsabilidad:

En la medida en que el productor asume los «riesgos de desarrollo» y le es cada vez más difícil, a medida que pasa el tiempo, probar que el producto no poseía ningún vicio originario, la responsabilidad no pesa sobre él más que durante un plazo de diez años, a partir de la puesta en circulación del producto (artículo 9). Se trata entonces de un plazo prefijado.

Además, el artículo 8 determina uniformemente un plazo de prescripción de la acción de reparación, que es de tres años a contar a partir del día en que la víctima tuvo o habría debido tener conocimiento del daño, del defecto y de la identidad del fabricante.

— Los límites de indemnización:

Una responsabilidad de la falta sin limitación de ningún tipo, haría incalculable el riesgo del fabricante y, por lo tanto, más difícil y más costoso el seguro; es por lo que con el fin de asegurar un equilibrio razonable entre la necesidad de protección de los consumidores y las cargas soportables por la

(55) Englobando así el «riesgo de desarrollo», la Proposición de Directiva parece incluso más severa que el derecho americano.

industria, pareció necesario prever una limitación legal de responsabilidad indicando la suma máxima por la cual el fabricante puede ser encausado.

El artículo 7 propone un límite de 25 millones de unidades de cuenta, es decir, alrededor de 150 millones de francos franceses, en caso de daños corporales, para el conjunto de daños sufridos por todas las personas perjudicadas.

En cambio, tratándose de daños materiales, están previstos límites individuales:

- 15.000 unidades de cuenta, es decir, 90.000 francos, para los daños en propiedad mobiliaria;
- 50.000 unidades de cuenta, es decir, 300.000 francos, para los daños en la propiedad inmobiliaria.

Desde el punto de vista de la equidad, nos podemos preguntar si tales limitaciones compensan suficientemente la severidad manifestada contra el productor; esto no es muy evidente: ¿conviene inclinar el fiel de la balanza, de forma tan brutal, en detrimento de la industria europea, sobre todo sin prever disposiciones específicas relativas al seguro del productor?

Desde el punto de vista jurídico, la noción de «defecto»; definida con relación a la «seguridad que se puede legítimamente esperar» corre el riesgo de presentar dificultades casi insuperables y divide ya a los especialistas (56)

Además de la ley aplicable a litigios que encausan a consumidores, el derecho europeo se esfuerza en fijar también la jurisdicción competente.

B) LA COMPETENCIA JURIDICA EN CASO DE LITIGIOS QUE ENCAUSEN AL CONSUMIDOR

Es sobre la base del artículo 220 del tratado C.E.E., sobre la que los Estados fundadores concertaron el «**Convenio sobre el reconocimiento y ejecución de sentencias en materia civil y comercial**», llamado Convenio de Bruselas (57).

Se sabe que para la determinación de la jurisdicción competente en caso de litigios internacionales, el artículo 2 de este Convenio establece el principio de la competencia de jurisdicción del Estado del domicilio del demandado. Por lo tanto, si los consumidores no pueden ser llevados más que ante la jurisdicción del Estado donde residen, estarán, en cambio, normalmente obligados a recurrir a jurisdicciones extranjeras cuando el vendedor o el fabricante de los productos o servicios impugnados tenga su domicilio en otro Estado.

(56) Cf. LARROUMET, Ch.: art. cit., y, contra, TUNC, A.: «La directive des Communautés européennes en matière de responsabilité du fait des produits défectueux», *Journal des tribunaux*, 1977, p. 617.

(57) Firmada el 27 de septiembre de 1968, entró en vigor el 1.º de febrero de 1973, JOCE, L 299, de 31 de diciembre de 1972; e informe explicativo de JENARD, M.: *Boletín de las Comunidades europeas*, suplemento 12/72. Cf. también, WESER, M.: «Convention communautaire sur...», *Pédone*, 1975; y GOLDMAN, B.: «Un traité fédérateur: la Convention...», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1971, p. 1.

LA ACCION DE LA COMUNIDAD EUROPEA PARA LA PROTECCION DE LOS INTERESES

En efecto, en base a las reglas generales del Convenio, el consumidor no puede demandar al vendedor o al fabricante ante otro tribunal que no pertenezca al domicilio de este último, más que en dos casos particulares:

- si se trata de una impugnación relativa a la explotación de una sucursal, de una agencia o de otro establecimiento: puede recurrirse al tribunal del lugar en que esté situado;
- en materia delictiva o quasi delictiva: puede recurrirse al tribunal del lugar donde el daño se haya producido.

No es, pues, más que muy excepcionalmente, cuando el consumidor puede recurrir al tribunal de su domicilio.

También, con la intención de evitarle tener que litigar en el extranjero, los redactores del Convenio introdujeron disposiciones particulares derogatorias que permiten al consumidor:

- bien recurrir al tribunal de su domicilio, en materia de seguros (Sección 3 del Título II);
- o bien recurrir a un tribunal del Estado donde él esté domiciliado (dejando al derecho de este Estado la decisión sobre cuál de sus tribunales será competente) para las acciones dirigidas contra el vendedor o el prestamista, en materia de venta a plazos de objetos mobiliarios corporales o de préstamo a plazos directamente relacionado con la financiación de la venta de tales objetos (Sección 4 del Título II) (58).

Además, a fin de proteger a los interesados (artículo 15) contra las cláusulas de los contratos de adhesión, las derogaciones convencionales a estas reglas no se admiten más que si la libertad para consentir puede ser considerada como total (convenios firmados con posterioridad a la atribución a una jurisdicción), o si estas derogaciones conducen a una competencia favorable a la parte más débil (convenios que permiten al comprador o al prestatario recurrir a otros tribunales diferentes de los previstos por el Convenio), o manifiestamente conformes al interés de las dos partes (convenios concluidos entre dos partes que tengan su domicilio o su residencia habitual en el mismo Estado y que atribuyan competencia a los tribunales de este Estado).

El campo de aplicación de estas disposiciones favorables quedaba, sin embargo, muy reducido; y acaba de ser ampliado considerablemente con ocasión de la elaboración del «**Convenio relativo a la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido**» al Convenio de Bruselas (59).

La Sección 4 del Título II se titulará en lo sucesivo: «Competencia en materia de contratos concertados por los consumidores». Es decir, que las reglas

(58) En cambio, la acción entablada por el vendedor contra el comprador o por el prestamista contra el prestatario no puede llevarse más que ante los tribunales del Estado sobre el territorio en el que estos últimos están domiciliados.

(59) Firmada el 9 de octubre de 1978, JOCE, L 304, de 30 de octubre de 1978.

protectoras no se aplican aún más que en materia contractual; pero se deduce del nuevo artículo 13 que si se reservan sólo a los consumidores, en lo sucesivo se aplicarán a **todos los consumidores**. En efecto, además de las dos hipótesis previstas ya en 1968, ello beneficia a todo consumidor que haya firmado todo tipo de contrato (incluso si se trata de un pago al contado) y relativo no solamente al suministro de objetos mobiliarios corporales, sino también a la prestación de servicios (excepto en materia de transporte), con dos condiciones:

- que la conclusión del contrato haya sido precedida, en el Estado del domicilio del consumidor por una proposición especialmente hecha o por una publicidad;
- que el consumidor haya cumplido en este Estado los actos necesarios para la conclusión de este contrato, es decir, haya habido encargo.

En fin, en su nueva redacción, el artículo 13 del Convenio prevé que el conjunto de estas reglas protectoras valgan incluso contra el co-contratante que no esté domiciliado en la Comunidad, desde el momento en que éste posea, sobre el territorio de la Comunidad, una sucursal, una agencia u otro tipo de establecimiento (60).

De manera que, en definitiva, cuando este último Convenio entre en vigor, el consumidor comunitario estará en una situación particularmente privilegiada, puesto que podrá recurrir ante jurisdicciones nacionales para todos los casos en **materia contractual y, en materia delictiva y quasi delictiva** cada vez que el daño le sea causado en su domicilio, lo que es sin duda lo más frecuente; y más aún cuando, en base al mismo Convenio de 1968 (61), toda sentencia pronunciada a su favor podrá ser ejecutada sin dificultad en el Estado miembro

(60) «En materia de contrato concluido por una persona para un uso que pueda ser considerado como extraño a su actividad profesional, a continuación denominado, "el consumidor", la competencia es determinada por la presente sección, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 4 y del artículo 5, punto 5:

1. cuando se trata de una venta a plazos de objetos mobiliarios corporales;
2. cuando se trata de un préstamo a plazos o de otra operación de crédito relacionados con la financiación de la venta de tales objetos;
3. para cualquier otro contrato que tenga por objeto una prestación de servicios o un suministro de objetos mobiliarios corporales si:
 - a) la conclusión del contrato ha sido precedida en el Estado del domicilio del consumidor por una publicidad o por una proposición especialmente hecha y
 - b) el consumidor ha cumplido en este Estado los actos necesarios para la conclusión de este contrato.

Quando el co-contratante del consumidor no esté domiciliado en el territorio de un Estado contratante pero posea una sucursal, una agencia u otro tipo de establecimiento en un Estado contratante, es considerado para las impugnaciones relativas a su explotación como si tuviera su domicilio en el territorio de este Estado. La presente sección no se aplica al contrato de transporte.»

(61) Artículos 31 y ss.

donde el co-contratante o el fabricante del producto defectuoso esté establecido.

En conclusión, es necesario constatar que la evolución del sistema europeo de protección de intereses económicos del consumidor, además de tener un carácter fragmentario, se hace a un ritmo extremadamente lento y que, incluso su resultado, es aún incierto.

Así, si bien el Consejo se comprometió a estatuir sobre los textos preparados por la Comisión en un plazo de nueve meses, la *Proposición de directiva* relativa al etiquetado, a la presentación y a la publicidad de los productos alimenticios, presentada el 30 de marzo de 1976, no ha sido objeto de un acuerdo en el seno del Consejo hasta el 18 de diciembre de 1978, es decir, con un retraso de casi dos años; y eso sin tener en cuenta que los Estados miembros disponen aún de dos años al menos para hacer obligatorias estas disposiciones en sus territorios.

En cuanto a la *Proposición de directiva* en materia de reparación de daños causados por productos defectuosos, presentada el 9 de septiembre de 1976, aún no ha sido examinada en sesión plenaria por la Asamblea europea, donde se eterniza en comisiones (62).

He aquí precisamente el ejemplo de un procedimiento cuyo resultado es incierto. Pues no se trata ya de una materia fundamentalmente técnica, en la que se enfrentan (únicamente) los intereses de los productores de los diversos países miembros (lo que no ha impedido al Consejo el fijar más de un centenar de directivas), sino que se trata de la piedra de toque de toda legislación de protección del consumidor, en la que los intereses de productores y consumidores chocan entre sí.

Lo que está en juego es un arbitraje fundamental, si no una elección de civilización, que, por lo demás, los Parlamentos nacionales se han mostrado incapaces de efectuar hasta el momento. Y por eso nos podemos preguntar si las instituciones comunitarias actuales, que tienen el poder jurídico para ello, disponen de una legitimidad suficiente para efectuarlo ellas mismas. ¿No es más bien una responsabilidad que debe reservarse al Parlamento europeo elegido por sufragio universal directo?

[62] Cf. PE, Doc. de sesión 246/78 de 10 de agosto de 1978.

