



Título del capítulo: La protección del consumidor: A case of successful r e g u l a

t i o n Autor(es) del capítulo: John TD Wood

Título del libro: Teoría de la regulación Subtítulo del

libro: Fundamentos y

a p l i c a c i o n e s Editor(es) del libro: PETER

DRAHOS

Publicado por: ANU Press

URL estable: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.49>

JSTOR es un servicio sin ánimo de lucro que ayuda a académicos, investigadores y estudiantes a descubrir, utilizar y ampliar una amplia gama de contenidos en un archivo digital de confianza. Utilizamos tecnologías de la información y herramientas para aumentar la productividad y facilitar nuevas formas de investigación. Si desea más información sobre JSTOR, póngase en contacto con support@jstor.org.

El uso del archivo JSTOR implica la aceptación de los Términos y Condiciones de Uso, disponibles en <https://about.jstor.org/terms>.



Este contenido está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

Licencia internacional 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



ANU Press colabora con JSTOR para digitalizar, preservar y ampliar el acceso a *Regulatory Theory*

JSTOR

Este contenido descargado de
152.230.191.47 el Lun, 02 Oct 2023 23:01:30 +00:00
Todos los usos están sujetos a <https://about.jstor.org/terms>

36

Protección del consumidor: Un caso de éxito normativo

John TD Wood

1. Introducción

En *La riqueza de las naciones*, el filósofo y economista Adam Smith expuso su opinión de que: El consumo es el único fin y propósito de toda producción; y el interés del productor debe ser atendido sólo en la medida en que sea necesario para promover el del consumidor. (Smith 1776: Libro IV, Capítulo VIII, vol. ii, párr. 49) Hacía una importante contribución a la forma en que debemos ver el mercado cuando consideramos aspectos clave de la protección de los consumidores, y se sumaba a una larga historia de protección práctica.

2. Fondo Desde la primera codificación de leyes de la que se tiene constancia, la del rey Hammurabi de Babilonia (1795-50 a.C.), encontramos ejemplos de consideración de las medidas de protección de los consumidores: cuestiones relacionadas con la equidad en el mercado y la garantía de que las medidas son correctas y los productos seguros. Así, el *Código de Hammurabi* contenía los siguientes ejemplos:¹⁰⁴ Si un comerciante da a un agente maíz, lana, aceite o cualquier otra mercancía para transportar, el agente deberá dar un recibo por la cantidad, y compensar al comerciante por ello. Luego deberá obtener del comerciante un recibo por el dinero que le entregue. Si una tabernera (femenina) no acepta maíz según el peso bruto en pago de la bebida, sino que acepta dinero, y el precio de la bebida es inferior al del maíz, será condenada y arrojada al agua. Si un constructor construye una casa para alguien, y no la construye correctamente, y la casa que construyó se derrumba y mata a su dueño, entonces ese constructor será condenado a muerte. Si un constructor construye una casa para alguien, aunque aún no la haya terminado; si luego las paredes parecen derrumbarse, el constructor debe hacerlas sólidas con sus propios medios.¹Huelga decir que la protección de los consumidores puede aparecer, y ha aparecido, de muchas maneras y ha adoptado formas muy diferentes a lo largo de los siglos y las décadas. Los gobiernos, alertados por las prácticas consideradas perjudiciales para la salud, la seguridad o el bienestar económico de la comunidad, han sido, de vez en cuando, lo suficientemente agitados como para introducir medidas legislativas para curar el mal. A veces incluso se han visto obligados a impedir que surgiera la dolencia.

Así pues, existen medidas de protección del consumidor en las leyes que regulan los explosivos y otras sustancias peligrosas, en los controles de productos terapéuticos, en las normas de construcción, en la regulación del suministro y uso de productos químicos, en el suministro de energía, en los requisitos para la incorporación de entidades, en las normas de tráfico, en las normas de diseño de vehículos, etc.

En todo el mundo, varios de estos aspectos han sido, de vez en cuando, el principal foco de preocupación de los consumidores. En las economías en desarrollo, la atención de los consumidores suele centrarse simplemente en los aspectos básicos de la vida: agua potable adecuada y limpia, refugios seguros y resistentes a la intemperie (y a menudo a prueba de desastres) y alimentos adecuados y no contaminados.

En el mundo contemporáneo, el debate sobre la participación del gobierno en los asuntos de consumo tiende a relacionarse con:

- la imposición de prácticas comerciales leales en el mercado y la prohibición de conductas contrarias a la competencia
- regulación del suministro y la utilización de bienes y servicios peligrosos

- establecimiento de normas mínimas u obligatorias para bienes y servicios
- supervisión fiduciaria y regulación de las prácticas de los proveedores de servicios económicos y financieros
- la regulación de los servicios de telecomunicaciones y energía
- mantenimiento de un sistema de pesos y medidas
- requisitos de transparencia y divulgación de información en las transacciones con consumidores
- el control de las personas aptas para ejercer actividades comerciales
- armonización de las normas y prácticas internacionales.

Los siguientes sectores ilustran la evolución de la protección de los consumidores a lo largo de los años en Australia y en otros países.

3. Pesos y medidas

Este ha sido uno de los ámbitos más antiguos del control del mercado. La comprobación de los dispositivos de pesaje -o utensilios y recipientes para medir volúmenes de aceite, vino y grano- se remonta a muy antiguo. Las medidas de la cerveza adquirieron especial importancia, por lo que empezaron a utilizarse recipientes de tamaño estándar para beber, como los "pewters" ingleses y las "steins" alemanas. El Reino Unido obtuvo una *Ley de Pesos y Medidas* en 1795, que fue duplicada en Nueva Gales del Sur en 1832. Esta legislación, en una forma más contemporánea, entró en vigor por primera vez en tiempos de la Primera Guerra Mundial -por ejemplo, la *Ley de Pesos y Medidas de 1915* (Qld).

Para reconocer la importancia nacional concedida a los pesos y medidas, el Parlamento Federal promulgó la *Ley de Pesos y Medidas (Normas Nacionales) de 1948* y creó la Comisión Nacional de Normas. Más recientemente, se han reconocido las necesidades de un mercado nacional, de modo que las cuestiones relativas a todos los aspectos, desde las unidades de medida hasta el envasado y el etiquetado, se abordan mediante una legislación uniforme sobre medidas comerciales (por ejemplo, véase la *Ley de Medidas Comerciales de 1993* (SA)).

4. Salud pública y alimentación

El control de los medicamentos se hizo esencial tras el auge de los vendedores de medicamentos patentados - los "mercaderes de aceite de serpiente" - a principios de siglo, y a medida que se disponía de más conocimientos científicos sobre los efectos de algunas de las curas que habían dispensado alegremente los médicos victorianos, como el láudano y el arsénico.

Del mismo modo, el crecimiento de las plantas de procesamiento de alimentos y los lugares de preparación de alimentos, con el inevitable aumento de las intoxicaciones alimentarias, dio lugar a normas de higiene alimentaria e inspectores. La *Ley de Salud Pública de 1902* (Nueva Gales del Sur) regulaba la venta de alimentos no adulterados, las normas alimentarias, la contaminación, el etiquetado fraudulento de ingredientes y los alimentos nocivos. Posteriormente, la *Ley de Alimentos Puros de 1908* estableció normas y regímenes de inspección.

En ambos casos, fue la preocupación por la contaminación y la adulteración y, en el caso de los medicamentos, las prácticas de venta engañosas, lo que condujo a la acción legislativa. Estas leyes surgieron tanto para proteger a las empresas de renombre de competidores de dudosa reputación como para velar por los intereses de los consumidores.

Los modelos legislativos australianos, una vez más, se inspiraron en precedentes extranjeros, en este caso la *Ley de Venta de Alimentos y Medicamentos del Reino Unido de 1875* y la *Ley de Alimentos y Medicamentos de EE.UU. de 1906*. Resulta interesante que, dada la preocupación de entonces de muchos de los ciudadanos varones del país, una de las primeras leyes que protegían la "pureza" de los productos fuera la *Liquor Adulteration Act de 1855* (Qld).

5. ¡Gente peligrosa!

Los primeros regímenes legales de protección de los consumidores tenían por objeto impedir que personas indeseables ejercieran diversas ocupaciones. Así, la *Hawkers and Pedlars Act 1849* (Qld); la *Pawnbrokers*

Act 1857 (Tas.); la *Landlords and Tenants Act 1899* (NSW); la *Ley de Protección de los Compradores de Libros de 1899* (Nueva Gales del Sur) (uno de los primeros ejemplos de regulación de las ventas a domicilio); la *Ley de Comerciantes y Coleccionistas de Segunda Mano de 1906* (Territorio de la Capital Australiana); la *Ley de Prestamistas de 1912* (Australia Occidental); y la *Ley de Subastadores y Agentes de 1941* (Nueva Gales del Sur). Debido a la especulación provocada por la escasez en algunas zonas tras la Segunda Guerra Mundial, y como medio de controlar la inflación, también se introdujeron leyes de control de precios (por ejemplo, la *Ley de Precios de 1948* (SA)). Esta forma de regulación se amplió a algunos productos concretos en distintos momentos, por ejemplo, los precios de la cerveza y la gasolina en 1981 (*Fuel Prices Regulation Act 1981* (Vic.)) y, más recientemente, por la Parte VB de la *Ley de Prácticas Comerciales de 1974* (Cth), para proteger a los consumidores contra la explotación tras la introducción de un nuevo sistema fiscal.

También se introdujo otra forma de regulación con la intención declarada de proteger a los consumidores de servicios profesionales, aunque en realidad se trataba más bien de salvaguardar los intereses de los ya acreditados frente a la competencia. Así, los profesionales del Derecho (*Legal Practitioners Act 1881* (Qld)), los veterinarios (*Veterinary Act 1918* (Tas.)), los arquitectos (*Architects Act 1921* (NSW)), los médicos (*Medical Act 1894* (WA)), los dentistas (*Dentists Act 1919* (Tas.)) y los contables (*Public Accountants Registration Act 1945* (NSW)) recibieron su propia protección.

En los últimos tiempos, esta forma de concesión de licencias se utilizó más ampliamente para exigir ciertas cualificaciones mínimas para acceder a otras ocupaciones en las que se consideraba que, o bien se habían producido prácticas de dudosa reputación, o bien el consumidor corría un riesgo potencial si no se mantenían las normas profesionales o no se exigían pruebas de buena conducta. Así, en varias jurisdicciones se regulaban actividades que iban desde las de los psicólogos hasta las de las agencias de viajes, pasando por las de los asesores y planificadores financieros.

6. Edificio

El gobierno local controlaba la construcción de viviendas, y el desarrollo de la regulación en forma de ordenanzas se desarrolló rápidamente en Australia debido a los altísimos niveles de edificación. Después de la Segunda Guerra Mundial, estos controles se centraron tanto en las cuestiones que afectaban a la salud de los ocupantes -como la ventilación, la penetración de la luz, la fontanería, el alcantarillado y el drenaje- como en la resistencia de la estructura del edificio.

Más recientemente, se han elaborado normas relativas a la eficiencia y conservación energéticas para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de construcción.

7. Protección del consumidor tras la venta

La preocupación por la desigualdad del poder de negociación de las partes en el mercado dio lugar a las primeras leyes específicas de protección de los consumidores, la legislación sobre venta de bienes de finales del siglo XIX (por ejemplo, la *Ley de Venta de Bienes del Reino Unido de 1893*), que se extendió por todo el Imperio Británico hasta principios del siglo XX y fue el origen de toda la legislación sobre venta de bienes en los estados y territorios australianos, y un componente clave de las disposiciones de protección de los consumidores de la *Ley de Prácticas Comerciales de 1974* (Cth).

8. Productos defectuosos

La responsabilidad de los fabricantes por sus productos defectuosos fue reconocida por primera vez por los tribunales de Estados Unidos en 1916 cuando, en relación con la industria automovilística en rápido auge, se impuso a los fabricantes de automóviles Buick la responsabilidad objetiva por errores en el proceso de fabricación. En el derecho inglés, fue el famoso caso del ratón en la botella de cerveza de jengibre (*Donoghue contra Stevenson*) en 1932 el que estableció la responsabilidad de los fabricantes, y que se siguió en este país hasta las enmiendas de 1977 a la *Ley de Prácticas Comerciales de 1974*. Estas disposiciones se vieron reforzadas posteriormente por las disposiciones sobre responsabilidad por productos defectuosos promulgadas como Parte VA de la Ley.

9. La nueva opulencia y la deuda

A medida que el gigantesco aparato manufacturero que se había puesto en marcha para suministrar bienes destinados al esfuerzo bélico durante la Segunda Guerra Mundial volvía a dedicarse a la producción civil, el opulento Occidente experimentó un auge en la producción de bienes de consumo. Junto con la revolución tecnológica que también había inspirado la guerra, surgió rápidamente una nueva gama y variedad de productos en el mercado de consumo. Muchos de ellos eran mucho más complejos en ingeniería y diseño que sus precursores y, debido a las técnicas de producción en masa, mucho más accesibles a un amplio espectro de la comunidad. La rápida expansión de la radio comercial, con sus tentadores anuncios, y la llegada de la televisión impulsaron aún más el rápido avance del consumismo.

Para complementar este nuevo y floreciente mercado de consumo surgieron nuevos métodos de financiación de las compras. Tras la Depresión, el mercado nacional se había disparado y, como los bancos mantenían prácticas crediticias conservadoras y en general inaccesibles para el hombre (y desde luego la mujer) de la calle, los consumidores se vieron atrapados en esquemas que ofrecían programas de pago a plazos, denominados compra a plazos. En algunos casos, los tipos de interés y las prácticas de las empresas que ofrecían este "servicio" eran desaprensivos, con contratos duros, extorsión y desigualdad entre las partes. Como resultado, se introdujo una forma de regulación mediante las diversas leyes de compra a plazos de finales de los años treinta y principios de los cuarenta. Véase, por ejemplo, la *Hire Purchase Agreements Act 1941* (NSW). Le siguieron la *Credit Sales Agreements Act 1957* (NSW), que regulaba la compra de bienes a crédito en comercios minoristas, y la *Hire Purchase Act 1960* (NSW), que trataba de la financiación obtenida de proveedores de crédito para bienes que no se poseían hasta que se pagaba la totalidad del importe.

A medida que se ampliaba el acceso a toda una gama de servicios financieros, se creaban compañías financieras (a menudo propiedad de los grandes bancos) y se desarrollaban nuevos productos, en 1972 comenzaron los primeros intentos de lograr una legislación crediticia uniforme a escala nacional, que no tuvieron éxito hasta 22 años después. Finalmente, se reconoció la importancia de la regulación nacional con la introducción de la *Ley Nacional de Protección del Crédito al Consumo de 2009* (Cth).

10. Kennedy, Moloney, Hutchison y Nader y la era de los activistas de los consumidores

El 15 de marzo de 1962, el Presidente de EE.UU. John F. Kennedy anunció, en una directiva dirigida al Consejo Consultivo de Consumidores, que los consumidores tenían algunos derechos básicos:

- derecho a la seguridad
- derecho a ser informado
- derecho a elegir
- derecho a ser escuchado.
-

También pronosticó la creación por primera vez de una Oficina de Asuntos del Consumidor. Fue el Presidente Johnson quien finalmente la llevó a cabo, y quien también estableció el cargo de Asesor Presidencial en Asuntos del Consumidor, cuya primera ocupante fue la activista laboral Esther Petersen.

Ese mismo año se publicó en el Reino Unido un informe extremadamente influyente (*Final Report of the Committee on Consumer Protection*). Conocido como Informe Molony por el nombre del presidente del comité que lo elaboró, el informe contenía unas 2.000 propuestas y recomendaciones tras su examen de importantes ámbitos de necesidad de los consumidores y de la legislación vigente, así como de la necesidad de una mayor protección del público consumidor.

Las principales recomendaciones fueron:

- la creación de un Consejo de los Consumidores para "conocer y examinar los problemas experimentados por los consumidores e idear y promover los medios para resolverlos" (Moloney 1962)
- la revisión de la legislación sobre venta a plazos
- consolidación y revisión de la legislación sobre marcas de mercancías
- la modificación de la *Ley de Venta de Mercancías de 1933*
- el registro de los Sellos de Aprobación, y la modificación, en una serie de aspectos menores, de la *Ley de Marcas de 1938* (Moloney 1962).

Mientras tanto, en Australia, la primera mujer miembro del Consejo Legislativo de Australia Occidental, Ruby Hutchison, creó la Asociación Australiana de Consumidores en una reunión celebrada en el Ayuntamiento de Sídney en 1959. Creada como una organización independiente sin ánimo de lucro que realizaba pruebas de productos, se vio a sí misma como una respuesta a las crecientes quejas de los consumidores por la mala calidad de bienes y servicios.

En 1965, Ralph Nader publicó su libro definitivo sobre la despreocupación de una empresa (General Motors) por sus consumidores (y sus críticos), *Unsafe at Any Speed*. Su labor de creación de grupos de consumidores con fines específicos (conocidos popularmente como "Nader's Raiders") en Estados Unidos tuvo su paralelo en Australia, con una plétora de grupos a nivel estatal y territorial durante los 20 años siguientes que abarcaban campos que iban desde la atención sanitaria al asesoramiento crediticio, y desde la seguridad de los productos a la alimentación y la nutrición.

11. Leyes de protección de los consumidores

Todos los gobiernos de Australia se interesaron por la seguridad de una amplia gama de productos de consumo a raíz de las campañas de Nader, la creación por el Gobierno Federal de EE.UU. de la Comisión de Seguridad de los Productos y los resultados de un número creciente de pruebas de productos realizadas por la Asociación Australiana de Consumidores. La primera respuesta gubernamental se produjo en Victoria, donde en 1965 se creó el Consejo de Protección del Consumidor, para asesorar al gobierno en cuestiones de protección del consumidor. Sin embargo, fue la *Ley de Protección del Consumidor* de Nueva Gales del Sur de 1969 la que se convirtió en el modelo general para el resto del país y estableció tanto el Consejo de Asuntos del Consumidor como la Oficina de Asuntos del Consumidor, dependiente del Comisario de Asuntos del Consumidor. La principal responsabilidad de la Oficina era asesorar a los consumidores y tramitar sus reclamaciones: era la primera vez que un gobierno prestaba un servicio de este tipo.

Al considerar por qué fue esta época en particular (1965-75) la que finalmente vio el advenimiento de las agencias gubernamentales de asuntos del consumidor y una legislación de protección del consumidor de amplio alcance, una publicación del Departamento de Asuntos del Consumidor de Nueva Gales del Sur en 1987 sugirió los siguientes factores:

- El rápido aumento de la VARIEDAD de bienes y servicios que la tecnología moderna ponía a disposición del consumidor y cuya evaluación resultaba cada vez más difícil;
- El tamaño y la complejidad crecientes del sistema de producción y distribución, que sitúan al comprador a una distancia cada vez mayor, tanto física como psicológicamente, del vendedor;
- El alto nivel de SOPHISTICACIÓN EN PRÁCTICAS DE MARKETING Y VENTAS en publicidad y otras formas de promoción;
- La ELIMINACIÓN DEL ELEMENTO PERSONAL de la relación compradora/vendedor, como consecuencia de los grandes centros comerciales y supermercados, los métodos de comercialización masiva y la mayor movilidad del consumidor;
- El PREENVASADO DE MERCANCÍAS, que de nuevo dificultó a los consumidores la evaluación de lo que recibían en términos de relación calidad-precio y capacidad operativa;
- Los TÉRMINOS Y CONDICIONES cada vez más COMPLEJOS en los que se vendían los bienes y servicios;
- Las numerosas y variadas formas de CRÉDITO AL CONSUMO y su amplia disponibilidad;
 - El CONFLICTO DE INTERESES entre las prácticas comerciales habituales y las necesidades de los consumidores;
 - La creciente disponibilidad de sistemas de alquiler, frente a la compra directa, para una amplia gama de bienes;

12. La perspectiva nacional

Con la llegada del Gobierno laborista de Whitlam en 1972, por primera vez se prestó atención nacional a los asuntos de los consumidores. El producto más destacado fue la *Ley de Prácticas Comerciales de 1974 (TPA)*. Considerada por muchos internacionalmente como el mejor modelo de legislación de consumo, su arquitecto, el entonces Fiscal General, Lionel Murphy, se inspiró, como era su costumbre, en lo mejor de la legislación estadounidense e inglesa y en sus ideas creativas y las de sus asesores. La ley amalgamaba un régimen estricto para hacer frente a las prácticas comerciales restrictivas (mejorando ampliamente las disposiciones contenidas en una ley anterior)² con disposiciones pioneras de protección de los consumidores. Describió así el propósito

de la legislación:

En las transacciones de consumo, las prácticas desleales están muy extendidas. La legislación vigente sigue basándose en el principio conocido como *caveat emptor*, que significa "que el comprador tenga cuidado". Este principio puede haber sido apropiado para las transacciones realizadas en los mercados de los pueblos. Pero ha dejado de ser apropiado como norma general. En la actualidad, la comercialización de bienes y servicios se lleva a cabo de forma organizada y por ejecutivos formados. El consumidor inexperto no es rival para el empresario que intenta persuadirle para que compre bienes o servicios en las condiciones que convengan al vendedor. El consumidor necesita la protección de la ley y este proyecto de ley se la proporcionará.

También se creó una división de asuntos del consumidor para asesorar sobre políticas al primer Ministro Federal de Asuntos del Consumidor.⁴ Con la entrada en vigor de la Ley y con la Comisión de Prácticas Comerciales dedicándose activamente a su aplicación, el panorama de la protección del consumidor en Australia cambió para siempre.

La Comisión de Prácticas Comerciales (Trade Practices Commission) procesó a Sharp Corporation de Australia por publicidad falsa y engañosa.

10.000 dólares por cada uno de los 10 cargos, un total de 100.000 dólares, una suma enorme para la época y que envió un mensaje muy contundente a las empresas australianas, la industria publicitaria y los medios de comunicación.

13. Qué protegen los estatutos

Las leyes de protección de los consumidores adoptadas a lo largo del tiempo por los gobiernos federal, estatales y territoriales abordan las siguientes cuestiones:⁶

- prohibición o regulación de prácticas indeseables o desleales
- prescripción de las cláusulas implícitas en los contratos celebrados con consumidores
- prescripción de normas sobre los bienes y servicios que deben suministrarse a los consumidores
- regulación de mercancías y servicios peligrosos
- protección de la salud y la seguridad públicas
- creación de organismos encargados de recibir las reclamaciones de los consumidores, investigarlas y emprender acciones (incluidas, en caso necesario, acciones judiciales) para rectificar las reclamaciones justificadas
- creación de mecanismos para fomentar la educación de los consumidores
- concesión de licencias y regulación continua de los tipos de personas u organizaciones que pueden estar autorizadas a suministrar determinados tipos de bienes y servicios a los consumidores.

14. Acción internacional

En 1960, la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU) fue creada por las organizaciones de consumidores de Australia, Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica y Países Bajos, que creían que podían aumentar su fuerza creando redes más allá de las fronteras nacionales.

La IOCU creció rápidamente en las décadas siguientes y, en 1995, pasó a llamarse Consumers International (CI). En la actualidad, cuenta con más de 240 organismos miembros de 120 países. También tiene oficinas regionales en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe; oficinas subregionales para África Occidental y Central y para América Central; y un Programa para Economías Desarrolladas y Economías en Transición; así como su sede central en Londres.

La IOCU tomó los cuatro derechos de los consumidores enunciados por el Presidente Kennedy en 1962 -el derecho a la seguridad, a ser informado, a elegir y a ser escuchado- y añadió cuatro propios:

- derecho de recurso
- derecho a la educación de los consumidores
- derecho a un medio ambiente sano
- el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas.

La IOCU se propuso entonces conseguir algún tipo de reconocimiento internacional de estos derechos, para estimular una adopción mucho más amplia por parte de los gobiernos nacionales de leyes eficaces de protección de los consumidores. Los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la de 1980 pusieron de manifiesto el creciente poder de las empresas multinacionales y las limitaciones de los gobiernos nacionales a la hora de intentar obtener reparación para los consumidores en caso de que dichas empresas delinquieran.

En consecuencia, la IOCU también trabajó muy duro para conseguir que las Naciones Unidas (ONU) aceptaran un proyecto de código de conducta para las empresas transnacionales. Aunque esta campaña fracasó en última instancia, gran parte de su trabajo acabó plasmándose en códigos adoptados por algunos grupos empresariales internacionales y en las normas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Sin embargo, sus esfuerzos de presión, en particular los de Anwar Fazal, entonces director de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico y antiguo presidente de la IOCU, y Esther Petersen, Representante Especial de la IOCU ante las Naciones Unidas, inspiraron a algunos administradores progresistas dentro de la IOCU.

Finalmente, a pesar de la enérgica oposición de Estados Unidos, la Asamblea General adoptó las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección de los Consumidores (UNGCP) el 9 de abril de 1985 (ONU 1985).

Australia aceptó de buen grado sus responsabilidades internacionales en relación con las directrices y, en febrero de 1990, patrocinó un seminario para países del Pacífico Sur, en el que se recomendó la creación de un Programa de Protección del Consumidor del Pacífico Sur (SPCPP). En un seminario regional de la ONU sobre protección del consumidor para Asia y el Pacífico, celebrado en junio de 1990 y patrocinado conjuntamente por Australia, el Gobierno australiano anunció su financiación del SPCPP a través de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico de la IOCU, entonces en Penang (Malasia).

En los últimos tiempos, Consumers International ha estado presionando para la ampliación de los derechos de los consumidores en la revisión de la UNGCP que fue aprobada por una resolución de la Asamblea General el 22 de diciembre de 2015 (ONU 2015). CI trabajó en favor de una serie de nuevas recomendaciones en las directrices para adaptarlas a la era de las redes globales, incluyendo recomendaciones sobre cuestiones digitales, servicios financieros, privacidad, marketing irresponsable y acceso al conocimiento.

15. ¿Regulación global o laissez faire?

En muchos aspectos, el movimiento de consumidores estuvo a la vanguardia de quienes reconocieron la importancia de la cooperación entre naciones para garantizar que la protección de los consumidores se incluyera en el orden del día de los organismos surgidos del paraguas de las Naciones Unidas para establecer la agenda mundial sobre el modo en que se desarrollarían la regulación y la armonización de los enfoques en materia de alimentación, salud, normas y comercio, entre otros.

Es justo decir que, de vez en cuando, Australia ha desempeñado un papel importante en algunos de estos foros intergubernamentales. Desgraciadamente, sólo ha habido un foro intergubernamental internacional, fuera de la Comunidad Europea, que se haya ocupado de la política de los consumidores: el Comité de Política de los Consumidores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Sin embargo, aunque ha sido bastante influyente a la hora de dar forma a los debates políticos sobre asuntos como los servicios financieros, la venta a distancia y el comercio electrónico, como foro no incluye a la mayoría de los Estados-nación.

16. Desregulación, privatización y comercio justo

A finales de la década de 1980, la filosofía de los "racionalistas" económicos se impuso y las prioridades del gobierno pasaron de centrarse en la actividad reguladora a centrarse en la empresa económica. Las declaraciones de impacto normativo, que exigen una evaluación exhaustiva de los efectos de una propuesta sobre los que van a ser regulados, se convirtieron en requisitos universales. Los dictados de Adam Smith sobre la soberanía del consumidor se borraron de los bancos de memoria y las agencias gubernamentales de "Asuntos del Consumidor" pasaron a llamarse "Departamentos de Comercio Justo". Mientras que en el pasado habían sido organismos autónomos o formaban parte de la cartera jurídica "neutral", la mayoría fueron absorbidos gradualmente por las carteras empresariales o industriales, en las que la función de asuntos del consumidor era en gran medida el interés secundario. Tras las elecciones federales australianas de 1998, por primera vez en 25 años, no hubo ningún ministro con el título de "Asuntos del Consumidor", y la división de política de consumo fue absorbida por el Tesoro.

Sin embargo, como suele ocurrir, a finales de siglo se produjo un giro de timón. La reacción de la opinión pública ante el mal comportamiento de los consumidores de muchas empresas de servicios públicos privatizadas en todo el mundo ha hecho que los gobiernos se planteen, o de hecho intensifiquen, de nuevo la regulación.

17. Uniformidad nacional

La falta de uniformidad entre las leyes de los estados y territorios ha sido una de las "historietas" más antiguas de Australia. En el sector alimentario, por ejemplo, la primera mención a la necesidad de uniformidad se produce ya en 1852, en comentarios atribuidos a Sir Henry Parkes.

A medida que los responsables políticos se fueron dando cuenta de que Australia competía cada vez más en un mercado internacional, se intensificaron los esfuerzos para lograr la uniformidad en el ámbito de la protección de los consumidores.

A partir de 1984, pero sobre todo hasta 1993, se produjo una rápida aceleración de los esfuerzos realizados por los ministros de consumo federales, estatales y territoriales a través de sus reuniones periódicas para conseguir uniformidad en el conjunto de la legislación sobre consumo. Gran parte de los esfuerzos se centraron en reproducir las disposiciones de la *TPA* en la legislación estatal y territorial. Empezando por las disposiciones de la División 1 de la Parte V de la *TPA*, relativas a las prácticas desleales, se pasó a las disposiciones relativas a la protección de los consumidores después de la venta; la División 1A, relativa a la seguridad y retirada de productos; y después a la legislación uniforme sobre créditos al consumo; la compensación por la quiebra de empresas de viajes; y la medición del comercio. A principios de la década de 1990, el proceso de desregulación dio lugar a una nueva ronda de reformas mediante el acuerdo entre los gobiernos sobre la necesidad de reconocimiento mutuo de los regímenes de regulación de bienes y servicios de cada uno. De hecho, con algunas excepciones, esto significaba que los Estados y territorios tenían que reconocer los regímenes de licencias y normas profesionales para diversos productos y servicios, aunque tuvieran normas menos estrictas que las suyas propias.

Asimismo, tras estrechar sus relaciones económicas con Nueva Zelanda, ambos países acordaron un sistema similar de reconocimiento mutuo que se plasmó en una legislación nacional uniforme:

Por último, el 1 de enero de 2011 entró en vigor la Ley Australiana del Consumidor (ACL).

El ACL incluye:

- una ley nacional sobre cláusulas contractuales abusivas que cubra los contratos tipo con consumidores
- una ley nacional que garantice los derechos de los consumidores en la compra de bienes y servicios
- una ley nacional de seguridad de los productos y un sistema de aplicación
- una ley nacional para los acuerdos con consumidores no solicitados que abarque la venta a domicilio y la venta telefónica
- normas nacionales sencillas para los acuerdos de espera
- nuevas sanciones, poderes de ejecución y opciones de recurso para los consumidores.

La ACL se aplica a escala nacional y en todos los estados y territorios, y a todas las empresas australianas. Para las transacciones anteriores al 1 de enero de 2011, sigue siendo de aplicación la anterior legislación nacional, estatal y territorial en materia de consumo.

Los detalles completos de la ACL figuran en la *Ley de Competencia y Consumo de 2010* (Cth), que sustituye a la *Ley de Prácticas Comerciales*.

18. La llegada de los defensores del pueblo del sector

Ante el evidente fracaso de los sistemas de autorregulación exclusivos, empezaron a aparecer nuevos mecanismos de corregulación. La aparición de sistemas de resolución de conflictos en el sector se produjo a finales de la década de 1980 (con el Reino Unido a la cabeza, iniciando los sistemas de ombudsman de seguros

y bancario). Estos sistemas reflejaban la preocupación de los consumidores, los gobiernos y (algunos) el sector por la existencia de un desequilibrio considerable en la posición negociadora relativa de las partes a la hora de resolver las reclamaciones. Antes, los consumidores afectados tenían que recurrir a los tribunales o a una agencia de protección de los consumidores o de comercio justo para que se hiciera cargo del asunto como infracción de la legislación pertinente. La opción judicial era prohibitivamente cara y los organismos de protección de los consumidores sencillamente no disponían de recursos para tramitar más que una fracción de las reclamaciones. Además, muchas de las reclamaciones se referían a la calidad del servicio y a información que no estaban contempladas en ninguna ley. Por lo tanto, cuando se toman medidas, se hace más hincapié en la persecución que en la reparación e indemnización de los consumidores.

El activismo de los consumidores y el interés de los medios de comunicación sacaron a la luz un gran número de prácticas insatisfactorias e inaceptables en diversos sectores. Estas prácticas van desde cláusulas contractuales incomprensibles hasta la falta de respuesta a reclamaciones y errores de reparación o, incluso, la ausencia de información relevante para los desconcertados consumidores.

En un principio, la atención se centró en el sector de los servicios financieros, pero rápidamente los servicios públicos fueron objeto del mismo tipo de escrutinio. Esto se aceleró en varios países con la privatización de monopolios que antes eran propiedad del Estado. Otros sectores que atrajeron la atención y varios sistemas externos de resolución de disputas (EDR) fueron los agentes inmobiliarios, las empresas funerarias, los servicios jurídicos, los servicios sanitarios públicos y privados, etcétera.

Hasta hace poco, con la excepción de Escandinavia, donde existe una serie de juntas de reclamaciones de los consumidores con un mandato general y defensores de los consumidores para sectores concretos, el desarrollo de estas formas de sistemas de RDE se ha concentrado en los países anglófonos de la Commonwealth.

En Australia, se ha producido una evolución de los distintos regímenes con, por ejemplo, la unión de varios regímenes de servicios financieros para formar el Financial Ombudsman Service, y con la racionalización de la gobernanza en algunos regímenes.

19. Principios externos de resolución de litigios

Los primeros sistemas externos comenzaron con el Defensor del Pueblo de la Industria Bancaria Australiana en 1990; el Panel de Revisión de Reclamaciones (seguros generales) y el Servicio de Reclamaciones de Seguros de Vida en 1991; y el Defensor del Pueblo de la Industria de las Telecomunicaciones en 1993. Sin embargo, todos estos sistemas dejaban mucho que desear.

Así fue como se empezó a trabajar en la elaboración de unos principios que sirvieran de base para evaluar los sistemas de resolución de litigios del sector. Dichos principios surgieron en 1997 con el nombre de "Benchmarks for Industry-based Customer Dispute Resolution Schemes", y establecían una serie de principios, objetivos y prácticas clave recomendados. Los principios eran los siguientes

1. **Accesibilidad:** El sistema se pone fácilmente a disposición de los clientes promoviendo el conocimiento de su existencia, siendo fácil de usar y sin barreras de coste.
2. **Independencia:** El proceso de toma de decisiones y la administración del régimen son independientes de los afiliados.
3. **Equidad:** El sistema produce decisiones que son justas y que se consideran justas al observar los principios de equidad procesal, al tomar decisiones sobre la información que tiene ante sí y al tener criterios específicos en los que se basan sus decisiones.
4. **Rendición de cuentas:** El sistema rinde cuentas públicamente de sus operaciones publicando sus resoluciones y la información sobre las reclamaciones, y pone de relieve cualquier problema sistémico del sector.
5. **Eficacia:** El sistema funciona de forma eficaz llevando un registro de las reclamaciones, garantizando que éstas se tramitan a través del proceso o foro adecuado y revisando periódicamente sus resultados.
6. **Eficacia:** El sistema es eficaz porque tiene un mandato adecuado y completo y revisiones periódicas independientes de su funcionamiento.

Estos criterios de referencia se utilizan ahora ampliamente tanto en Australia como en Nueva Zelanda y han desempeñado un papel clave en el examen y la revisión de los sistemas de RDE. Además, están prescritos por la Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC), en la Guía Reguladora 139, como criterios que debe

cumplir cualquier sistema de RDE que solicite su aprobación en el sector de los servicios financieros.

20. Conclusión

La protección de los consumidores ha avanzado a medida que la clase media ha prosperado en todo el mundo. Con el aumento de la renta disponible ha aumentado el poder político y de mercado. El producto del activismo en red, junto con el cumplimiento y la aplicación efectivos por parte de instituciones fuertes como la Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC) -basada en una legislación bien diseñada- ha sido un mercado bien regulado y eficiente (véase también Maher, capítulo 39, en este volumen). Pero la regulación basada en principios también ha desempeñado un papel importante, como demuestran los resultados obtenidos, por ejemplo, por los sistemas de resolución de conflictos del sector, como el Defensor del Pueblo del Sector de las Telecomunicaciones o el Servicio del Defensor del Pueblo Financiero. En definitiva, una de las principales razones por las que la regulación de la protección de los consumidores ha sido predominantemente un éxito es que, cuando dicha regulación se articula y aplica eficazmente, todos ganan: los consumidores, por la protección de la calidad y la seguridad de los productos y servicios, y las empresas, por el aumento de la confianza de los consumidores.