



MEMORIA

2014



CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS



MEMORIA

2014







ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	7
2. EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS	15
3. MEMORIA DE ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS	21
3.1. FUNCIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS	23
3.2. ÓRGANOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO	24
3.3. ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS	25
3.3.1 ACTIVIDAD GENERAL	25
3.3.2 ACTIVIDAD CONSULTA	29
3.3.3 ACTIVIDAD EN ÓRGANOS DE CONSULTA	46
3.4. CONSULTAS Y RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES	52
3.5. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DEL CONSEJO	59
3.5.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	59
3.5.2. SUBVENCIONES A AA.CC	60
4. PONENCIAS Y DOCUMENTOS PROPIOS DEL CCU	65
DOCUMENTO DE RESPUESTA A LA CONSULTA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA “Consulta Pública Economía Colaborativa”.	66
PONENCIAS JORNADA “30 años de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios”.	72
MANIFIESTO DEL CCU:	73
“Propuestas de mejora en la protección de los consumidores y usuarios” Dña MANUELA LOPEZ BESTEIRO. PRESIDENTA DEL CCU	

PONENCIA MARCO:	88
D. JESÚS MARÍA POSADA MORENO. PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.	
PONENCIA:	93
“Hacia un nuevo proceso civil colectivo en el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios” D. CARLOS VARELA GARCIA. FISCAL SUPERIOR DE GALICIA	
PONENCIA:	106
“30 años avanzando en la protección de los consumidores” Dña. PILAR FARJAS ABADÍA. SECRETARIA GENERAL DE SANIDAD Y CONSUMO.	
DOCUMENTOS DE INICIATIVA DEL CCU:	111
“Dictamen de iniciativa propia del Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el proyecto de ley de medidas urgentes en materia concursal”.	112
“Dictamen de iniciativa propia del Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el proyecto de ley de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social”.	150







1

PRESENTACIÓN

EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN ESPAÑA

Desde la aprobación de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios, la protección de los ciudadanos en el ámbito comercial y el propio movimiento consumerista, elemento fundamental para esa defensa y protección, han experimentado un desarrollo muy notable. Desarrollo que muchas veces requiere de una mayor atención, por las dificultades que se presentan en el día a día.

En estos años, de modo progresivo, el punto de vista de los consumidores ha podido ser tenido en cuenta en la aprobación de las más diversas leyes y normas que les afectan, reconociéndose la legitimación de sus asociaciones para intervenir en la toma de decisiones públicas y para participar en un ingente número de órganos consultivos. La capacidad de los ciudadanos para reclamar sus derechos ha crecido exponencialmente, como lo demuestran las memorias del Consejo de Consumidores y usuarios en las que se recogen esas quejas y reclamaciones (en 2014 superaron con creces el millón y medio). Se ha instaurado y consolidado un sistema arbitral muy beneficioso para los usuarios, que esperamos que mejore aún más con los cambios previstos en la nueva normativa, además de introducirse innovaciones que hagan más fácil la de-

fensa jurídica de los derechos colectivos y difusos de los consumidores.

El 24 de junio, el Consejo de Consumidores y usuarios, celebró una Jornada para celebrar el 30º aniversario de la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y en la que se expusieron los temas que, a juicio del Consejo, deberán abordarse en el futuro y que, necesitan una especial protección para mejorar la posición del consumidor.

Treinta años han transcurrido desde dicha fecha y en España ha evolucionado y se ha fortalecido la protección de los consumidores, como desarrollo del mandato novedoso contenido en un texto de rango constitucional como es del artículo 51 de la Constitución Española, cuyos apartados 1º y 2º considero conveniente recordar:

1.-“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”

2.-“Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consu-

midores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.”.

Una novedad contenida en la Ley de 1984 era la introducción en el ordenamiento jurídico español del Consejo de Consumidores y Usuarios, como órgano de representación y consulta, a nivel estatal de las organizaciones de consumidores más representativas para defender los intereses de los consumidores y usuarios e

incidir en la toma de decisiones que se adopten por los poderes públicos en relación con la política de consumo.

El Consejo de Consumidores y Usuarios, como órgano de consulta, participa, con dos miembros, en el Comité Económico y Social Europeo aportando el punto de vista e inquietudes de los consumidores españoles a dicho órgano institucional de la Unión Europea para el fortalecimiento de la política de protección de los consumidores en la Unión.



A nivel estatal, el papel más destacado, en cuanto a la representación de los consumidores, ha sido el de la presencia activa en los diversos Órganos de participación en los que preceptivamente está representado el CCU,

En el año 1993 en 27 Órganos, en 1996 en 40, en 2005 en 50, en 2009 en 55 y en 2014 en 59.

Datos que muestran un aumento constante en la participación activa en los numerosos Órganos, de naturaleza multidisciplinar, que abarcan en su práctica totalidad los diversos departamentos de la Administración del Estado, y ello, en razón a las materias que competen a los intereses de los consumidores y usuarios, y que demuestran que el esfuerzo de las asociaciones que conforman el CCU es considerable, teniendo en cuenta que tiene designados 187 representantes cualificados sectorialmente para cubrir dichos Órganos.

España ha hecho también oír su voz en esta materia en Europa, que es, cada vez más, el ámbito donde se establece el marco legal para la defensa de los consumidores y usuarios. Y ello tanto por la labor de la representación española ante la Comisión y por

la labor de los eurodiputados, como por la referida presencia de los propios representantes de los consumidores en los órganos de consulta de la UE y en el Comité Económico y Social Europeo, con los múltiples dictámenes sobre las decisiones de la Comisión o de iniciativa propia.

Es cierto que en estos años se han producido problemas, y problemas graves, que han afectado a los consumidores, en unas ocasiones relacionados con la salud y en otras con su seguridad económica. Es cierto también que el nuevo entorno digital supone nuevos retos para su defensa, en un mundo complejo, cambiante y globalizado. Pero ello nos anima a seguir adelante en la necesidad de consolidar un movimiento de consumidores fuerte y eficaz, y en crear sistemas de regulación eficaces y a la vez flexibles, que den a los consumidores, a los ciudadanos, todo el protagonismo que están demandando para defender sus derechos en este Siglo XXI

En este contexto, es preciso referirse a las “nuevas actitudes hacia el consumo”, como es el caso del emergente consumo colaborativo, que el propio Comité Económico y Social Europeo ha estudiado la problemática que comporta a las instituciones europeas y a la sociedad civil, apro-



bando un dictamen sobre esta materia y solicitando la adopción de medidas al respecto que puedan solucionar este problema.

Desde el CCU, se ha contribuido a esta reflexión, contestando a una consulta pública sobre economía colaborativa, efectuada por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, cuyo texto se incluye en la presente Memoria, dada su actualidad por cuanto el consumo, o economía colaborativa, puede representar una innovación al pasar de una economía de la producción a una economía del uso, propiciando beneficios económicos, sociales y medioambientales, siendo además, un instrumento complementario que puede ayudar a solucionar la crisis económica y financiera, en la

medida que, posibilita el intercambio en casos de necesidad.

El consumo colaborativo puede cubrir las necesidades sociales en casos de enfoque no comercial y por otra parte, puede contribuir como actividad con ánimo de lucro a generar empleo, cumpliendo con las normas fiscales, de seguridad, responsabilidad, protección del consumidor y demás normas imperativas.

Algo semejante podría decirse de la obsolescencia programada, en la que el CESE aboga por la prohibición total de los productos cuyos defectos se calculan para provocar el fin de la vida útil del aparato. Se recomienda a las empresas que faciliten la reparación de sus productos y se mantenga la posibilidad de que los consu-

midores puedan aprovisionarse de piezas de recambio durante un periodo adecuado.

El CCU considera positiva la propuesta del dictamen del CESE de fomentar la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de los productos manufacturados, unido a la concienciación de los consumidores como requisito previo para el uso adecuado y sostenible de los productos.

El debate público que se viene produciendo sobre ambos temas, significa para el Consejo de Consumidores y Usuarios el inicio de un proceso de análisis del impacto que dichos temas tienen sobre la sociedad española. Nuestra intención es poder participar y proponer, tras una reflexión serena y compartida de todas las asociaciones que forman parte del Consejo, soluciones que puedan ser acordes con la situación actual.

Quiero señalar mi agradecimiento y el de los miembros del Consejo al Presidente del Congreso de los Diputados y al Fiscal General de Galicia por sus intervenciones en las Jornadas del 30 aniversario, así como a la labor realizada por D^a Pilar Farjas Abadía al frente de la Secretaría General de Sanidad y Consumo y a D^a Angela López de Sá, en la Dirección Ejecutiva de la AECOSAN a lo largo del período comprendido en la presente Memoria. También quiero felicitar a los actuales Secretario General, D. Rubén Moreno Palenque y Directora Ejecutiva, D^a Teresa Robledo de Dios, a los que desde el Consejo ofrecemos la más estrecha y leal colaboración, en bien de los consumidores.

Dña Manuela Lopez Besteiro.
Presidenta del CCU





2

EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Integran el V Consejo de Consumidores y Usuarios DIEZ vocales designados por las siguientes Asociaciones de Consumidores y Usuarios, legalmente las más representativas en el ámbito supra autonómico:

- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
- Asociación General de Consumidores (ASGECO Confederación)
- Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)
- Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
- Consumidores en Acción (FACUA)
- Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI)
- Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPA-COOP)
- Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
- Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

Uno de los elementos que determina la representatividad de las organizaciones con presencia en el Consejo es la base social que conforman las organizaciones que se encuentran presentes en el Consejo, además de su implantación territorial.

Otro de los elementos relevantes de esta representatividad es su capacidad de prestar servicios a sus socios y no socios, entre los que cabe enumerar la información y el asesoramiento, su actividad en las Juntas Arbitrales de Consumo, la representación y defensa de los consumidores y usuarios en tribunales, la interposición de acciones colectivas, etc.

El conocimiento pormenorizado de esta labor llevada a cabo por las organizaciones dirigidas a la protección de los consumidores es un instrumento útil para determinar aquellos sectores económicos o actividades empresariales más críticas o en las que se plantea un mayor nivel de insatisfacción o controversia entre los ciudadanos.

Miembros del V Consejo de Consumidores y Usuarios

Presidenta

Dña. Manuela López Besteiro.

Vicepresidente:

D. Félix Martín Galicia,

Vocales:

- D. Manuel Pardos Vicente (titular) y Dña. Iria Agüete Agulla (suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE).
- Dña. Ana Isabel Ceballos Sierra (titular) y D. Vicente Stinga Perdomo (vocal suplente), en representación de la Asociación General de Consumidores – Confederación (ASGECO – CONFEDERACIÓN).
- D. Bernardo Hernández Bataller (titular) y D. Alejandro Perales Albert (suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).
- Dña. Isabel Ávila Fernández-Monge (titular) y D. Fernando López Romano (suplente), en representación de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU).
- D. Fernando Móner Romero (titular) y Dña. M^a Emilia Gómez Huerta (su-

plente), en representación de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU).

- D. Rubén Sánchez García (titular), y Dña. Olga Ruiz Legido (suplente) en representación de Consumidores en Acción (FACUA).
- D. Gustavo Samayoa Estrada (titular) y D. Pedro Romero Rodríguez (suplente), en representación de la Federación de Usuarios – Consumidores Independientes (FUCI).
- D. Félix Martín Galicia (Vicepresidente) y Dña. Carmen Redondo Borge (suplente), en representación de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP).
- D. Daniel Ortega Peciña (titular) y D. Miguel Enrique García López (suplente), en representación de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).
- D. José Ramón Lozano Petit (titular) y D. Manuel Martín Arias (suplente), en representación de la Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE).

Secretario:

D. Luis Carreras Puerto, funcionario de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.







3

MEMORIA DE ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

MEMORIA DE ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

3.1. FUNCIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

El Consejo de Consumidores y Usuarios es el máximo órgano de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones. El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias¹, señala que “el Consejo de Consumidores y Usuarios integrará las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra-autonómico que, atendiendo a su implantación territorial, número de socios, trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios y programas de actividades a desarrollar, sean más representativas”.

El Consejo de Consumidores y Usuarios tiene funciones:

De consulta

Es el órgano consultivo de la Administración General del Estado en materia de protección de los Consumidores y Usuarios, siendo preceptivo su dictamen en los reglamentos de desarrollo y aplicación de la Ley

General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; las disposiciones generales sobre Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas; las condiciones generales de los contratos o modelos de contratos regulados o autorizados por los poderes públicos en servicios de interés general o prestados a los consumidores por empresas públicas y cuando una ley así lo establezca.

El Consejo debe, igualmente, realizar el seguimiento de las alegaciones e informes emitidos en trámite de audiencia por el Consejo de Consumidores y Usuarios, al objeto de evaluar su repercusión y efectividad.

De representación

Es competencia del Consejo proponer y, en su caso, designar a los representantes de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios en órganos colegiados, organismos o entidades, públicas o privadas, de ámbito estatal o supranacional, en los que deban estar representadas los consumidores y usuarios.

1. B.O.E. núm. 287, de 30 de noviembre de 2007

De iniciativa

Compete al Consejo proponer a las Administraciones públicas, a través de la AECOSAN, cuantas cuestiones se consideren de interés para los consumidores y usuarios y formular a la AECOSAN cuantas propuestas normativas o de actuación se consideren de interés para la defensa de los consumidores y usuarios.

De colaboración

Corresponde al Consejo colaborar en cuantas iniciativas públicas se adopten en materia de protección de los consumidores y usuarios, prestando su apoyo y asesoramiento, así como emitir cuantos informes le sean solicitados por la AECOSAN o cualquier otro órgano o entidad de la Administración General del Estado, en materia de su competencia.

Igualmente tiene el deber de impulsar la colaboración y diálogo entre asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios de ámbito supra estatal, estatal, autonómico o local, así como entre sus órganos de representación y favorecer el diálogo social, en especial, potenciando la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales.

Otras

El Consejo está facultado para solicitar información de las Administraciones públicas competentes sobre materias de interés general o sectorial que afecten a los consumidores y usuarios con la finalidad de proponer o realizar informes o estudios necesarios para el desarrollo de sus funciones.

3.2 ÓRGANOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

El Consejo de Consumidores y Usuarios, según su Reglamento de Funcionamiento Interno, funciona en Pleno y en Comisiones técnicas. Son funciones del Pleno:

- Establecer las líneas generales de actuación del Consejo y dirigir el funcionamiento de las Comisiones Técnicas.
- Emitir y aprobar los dictámenes e informes solicitados al Consejo.
- Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta.
- Acordar la elaboración de estudios, informes o dictámenes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso.
- Designar el Presidente y elegir al Vicepresidente del Consejo, así como a los presidentes y miembros de las Comisiones Técnicas.
- Designar la representación, participación y coordinación de los trabajos de los miembros del Consejo ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional. Su designación atenderá a criterios de eficiencia, idoneidad, formación, experiencia u otros perfiles del representante, acordes con la institución, entidad y organismo para los que sea nombrado.
- Convocar a expertos, seleccionados por razón de la materia que se vaya a tratar, y a representantes de colectivos interesados o afectados.

- Elaborar y aprobar anualmente la Memoria del Consejo.
- Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo.
- Asumir cualquier otra atribución o función establecida en el Real Decreto 894/2005/ de 22 de julio, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Normativa y Acceso a la Justicia
- Cooperación institucional y representación
- Política Comunitaria
- Salud, Seguridad, normalización y tercera edad
- Telecomunicaciones y Audiovisual.
- Comunicación (Grupo de trabajo ad hoc).
- Consumidores vulnerables

El Consejo de Consumidores y Usuarios está apoyado en su labor por los trabajos que realizan sus vocales, presidiendo las Comisiones Técnicas que se articulan reglamentariamente de forma que recogen sectorialmente los diversos aspectos del mundo del consumo y les dan el tratamiento apropiado, con la participación de los representantes técnicos de las asociaciones del CCU.

Asimismo, las Comisiones Técnicas son las responsables de analizar las diferentes materias que se sometan a consulta del Consejo y elaboran los correspondientes informes, estudios o dictámenes previos para su sometimiento y aprobación, en su caso, por el Pleno.

Las Comisiones Técnicas se crean a propuesta del Presidente del Consejo con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno. El V Consejo de Consumidores y Usuarios acordó la constitución de las siguientes Comisiones Técnicas de carácter permanente:

- Asuntos Económicos
- Servicios de interés general y Política Sectorial

3.3. ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

3.3.1 ACTIVIDAD GENERAL

A lo largo del año 2014, el Consejo de Consumidores se ha reunido en 11 sesiones plenarias, de las cuales dos han tenido carácter extraordinario, por haber tenido lugar en la sede del Consejo Económico y Social y en la Comunidad Valenciana, habiendo abordado, entre otras, las diversas cuestiones que se relacionan cronológicamente y un resumen de las notas de prensa efectuadas a lo largo de 2014:

Enero

Abierto proceso de consulta pública relacionado con la gestión de reclamaciones por las entidades que prestan servicios financieros por parte de la Comisión Mixta de las Autoridades Europeas de Supervisión (ESA).

Desayuno de trabajo sobre la campaña de información de sobre créditos al Consumo.

La Unión Europea continúa impulsando la campaña “PARA-PIENSA-ACTÚA” (12 diciembre de 2013).

Presentación del dictamen del CESE sobre el tema “Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética”, en la sede del Parlamento Europeo (7 de febrero de 2014)

Febrero/Marzo

Jornada sobre “Consumo Colaborativo y Participativo un Modelo de Sostenibilidad para el siglo XXI”. Durante la jornada celebrada el 9 de abril en la sede de la Comisión Europea en Madrid,

Jornada sobre “Fe Pública organizada por el Colegio de Secretarios Judiciales, junto con el Consejo General del Notariado.

Convenio entre el CCU, CERMI, ONCE y su Fundación

Reunión con Caixa Bank: La Presidenta y otros miembros del CCU recibieron a una Comisión de la entidad. La reunión fue descriptiva del modelo de políticas de atención al cliente y de solución de conflictos

Reunión en el CCU con ASPAPEL: el sector se muestra contrario a que ciertas empresas hayan eliminado las facturas en papel, con la excusa de que perjudican el medio ambiente, cuando realmente lo que ocurre es que por eliminar gastos utilizan facturas electrónicas a las que no todos los consumi-

dores tienen acceso. Los asistentes se ofrecen a hacer un seguimiento y sugieren la firma de un convenio con el slogan “yo decido como recibo”.

Abril

Comparecencia de D. José Miguel Herrero Velasco, Director de la Agencia Española de Información y control Alimentario del M^o de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para presentar la nueva Agencia creada con la entrada en vigor de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Comparecencia de D^a Angela López de Sá, Directora Ejecutiva de la AECOSAN. Explica que el objetivo de la AECOSAN es tener un organismo más fuerte para la protección y defensa de los consumidores que, además tiene las ventajas de coordinación, a través de la Secretaría General, y el Comité Científico. Anuncia que se reunirá con todas las Asociaciones

Mayo

Comparecencia de la Secretaria General de Sanidad y Consumo, Dña. Pilar Farjas

Informa que ya está aprobada la reforma de la L.G.D.C.U., y que está próxima la celebración de los 30 años de la promulgación de la Ley.

Considera que hay que poner en valor los cambios normativos, aunque continúa la tarea y en las próximas modificaciones legislativas se tendrá en cuenta las mejoras pendientes.

Junio

Reunión con la ONCE. Se trató que se trabajara en la accesibilidad de las hojas de reclamaciones y se trasladara a la AECOSAN. La ONCE va a hacer un estudio sobre el mercado de la discapacidad, en cuanto a la generación de empleo y volumen comercial.

Septiembre

Comparecencia del Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, D Alberto Rodríguez Raposo.

Expone el plan técnico nacional de la TDT, entregando el documento resumen sobre el tema, que refleja la mejora que experimentará la telefonía, la conectividad en interiores, mejora en zonas rurales e informa sobre las razones y los objetivos perseguidos.

Explica que hay diversidad de casuística en los canales afectados e informa que el 45% de los usuarios no se verán afectados y que el resto tendrá que adaptarse, que habrá que resintonizar todos los televisores y una parte de los afectados tendrá que adaptar las antenas colectivas. La fecha óptima para sintonizar los nuevos canales será del 25 de octubre hasta finales de diciembre.

Expone el plan de actuación, la coordinación con los sectores implicados, que se realiza con 3 grupos de trabajo, y el plan de comunicación.

Informa sobre las ayudas previstas a las comunidades de propietarios y finaliza su exposición con el resumen de actuaciones desde el año 2012 hasta septiembre de 2014,

aconsejando que se empiece cuanto antes la búsqueda y contratación de instaladores.

Octubre

La Presidenta informa sobre la reunión con la CNMC, en la que se puso de manifiesto el interés de éste Organismo y su intención de colaborar con el CCU, planteándose la firma de un Convenio de colaboración.

El Vicepresidente informa de la reunión con el IDAE, en la que se comunicó al CCU que se van a hacer dos campañas:

Información de la factura eléctrica. El CCU propone no participar para no entrar en contradicción con anteriores posicionamientos.

Ahorro energético. El CCU tiene interés en los temas de certificación de energía de la edificación, en el ahorro energético en el uso de los vehículos y en el etiquetado energético y demás temas relacionado con el ahorro energético.

Noviembre

Comparece la Directora de Comercio y Consumo de la Generalidad Valenciana, a la que se comentó la necesidad de una mayor coordinación con las CCAA en cuanto a la diferencia en los tiempos de resolución de las infracciones y en las sanciones.

Se hizo especial hincapié en el impulso a la coordinación con las CCAA que la Presidenta del CCU está realizando y en el problema de “visibilidad” y uniformidad de cara a la percepción que tienen los ciudadanos del CCU.

D^a Silvia Ordiñiaga, anfitriona de la reunión ordinaria celebrada en Valencia, agradeció las gestiones de la Presidenta del CCU y de D. Fernando Móner para que tuviera lugar la reunión ordinaria en Valencia y explicó que la nueva Ley de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana, se aprobó por unanimidad en 2011 y creó el CCV, en el que están presentes las asociaciones de consumidores inscritas en el Registro, las administraciones locales (FVMP) y las administraciones públicas competentes en materia de Turismo, Comercio y Consumo y Sanidad. Las líneas de trabajo del CCV son las relativas a información, formación y control de mercado (no sanidad).

Diciembre

Remisión de un documento a la Presidencia de AECOSAN con las prioridades del CCU para el año 2015. Se aprueba por unanimidad que D. Fernando Móner prepare una base del citado documento para que una vez consensuado se pueda entregar a la Presidencia de AECOSAN en la reunión prevista del Consejo de Dirección para el próximo 21 de Enero.

Reunión con la Asociación Nacional para la Defensa de la Marca, en relación con las falsificaciones de productos.

Reunión del día 18 de diciembre del Observatorio de Pagos con Tarjeta Electrónica Se destaca la importancia de reivindicar el hecho de que se continúa cobrando comisión por pago con tarjeta en algunos sectores.

Reunión con la Defensora del Pueblo el día 16 de diciembre, a la cual asiste D. Jose

Ramon Lozano en representación del CCU.

Carta de agradecimiento al CCU enviada por parte del Presidente de la CNMC. Felicitación de la Presidenta por el trabajo serio y profesional realizado por D. Bernardo Hernandez. La CNMC invita al CCU a remitir propuestas en las siguientes fases de la consulta pública.

Reunión con los Colegios de Mediadores de Seguros.

PRESENCIA EN MEDIOS

El Consejo de Consumidores y Usuarios mantiene una relación fluida con los medios de comunicación con objeto de mantener informados a los ciudadanos sobre sus derechos y recordar los mecanismos que les asisten, así como para denunciar productos o servicios ante la Administración o las empresas cuando se adoptan medidas injustas o promueven contratos abusivos.

La Presidenta, Dña. Manuela López Besteiro, ha participado en coloquios, entrevistas y escrito en tribunas. De igual manera se mantuvo informados a los periodistas de las acciones emprendidas por el CCU a través de comunicados de prensa, que se pueden consultar en el siguiente enlace:

<http://www.consumo-ccu.es/prensaNotas.asp>

Se remitieron a los medios las siguientes notas de prensa:

- **15 de marzo Día Mundial de los Derechos del Consumidor. Se cumplen 30 años de Ley General para la Defensa de**

los Consumidores y Usuarios: Grandes avances, importantes carencias y nuevos desafíos.

Con motivo de la celebración del Día Mundial del Consumidor, el Consejo de Consumidores y Usuarios ha hecho balance de los 30 años de vigencia de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobada en 1984. Para el Consejo, que agrupa a las principales organizaciones de consumidores españolas, y para su Presidenta, Manuela López Besteiro, la legislación ha tenido una eficacia desigual en la protección de los ciudadanos, con innegables avances pero también con importantes carencias.

- **El Consejo de Consumidores y Usuarios alerta ante las prácticas confusas de algunas compañías eléctricas para reconducir a los consumidores al mercado libre**

El CCU ha alertado públicamente sobre las prácticas comerciales agresivas y/o poco transparentes que están llevando a cabo algunas compañías eléctricas para convencer a los consumidores de que deben pasar al mercado libre por la desaparición de la Tarifa de Último Recurso (TUR). Anima a que los consumidores pidan la oferta para poder estudiar si se ajusta a sus necesidades y compararla con otras ofertas del mercado.

- **El CCU celebra el próximo miércoles 12 de noviembre una jornada de seguridad alimentaria y de los productos**

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) se traslada por primera vez a Valencia el próximo miércoles 12 de noviembre para celebrar la jornada *La seguridad,*

lo primero. Seguridad alimentaria y de los productos. El acto será inaugurado por Pilar Farjas, Secretaria General de Sanidad y Presidenta de la AECOSAN y Máximo Buch, Conseller de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana. La jornada se centrará en la seguridad de los productos y en la seguridad alimentaria, abordando temas de interés para los consumidores. Al acto está prevista la asistencia de importantes personalidades del mundo de la Administración, del sector empresarial y de los representantes de los consumidores y usuarios.

- **El Consejo de Consumidores y Usuarios presenta un decálogo para el consumo responsable en Navidad**

Ante la cercanía de las fechas del año en las que mayor gasto realizan las familias, el Consejo de Consumidores y Usuarios propone diversas pautas para consumir en Navidad de una forma responsable, segura y procurando el ahorro en las compras.

3.3.2. AUDIENCIA EN CONSULTA

En cumplimiento de este mandato legal durante el pasado ejercicio el Consejo de Consumidores y Usuarios ha sido consultado en trámite de audiencia en relación a los siguientes asuntos relacionados a continuación, habiéndose emitido los correspondientes informes, de los cuales se incluyen los resúmenes, así como los informados sin alegaciones:

“Modelo de contrato tipo para la prestación de servicios de red para los servicios de tarificación adicional destinados a las

2. Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

llamadas masivas (código 905) de France Telecom España, S.A.U”.

Entidad u organismo: Subdirección General Atención Usuarios de Telecomunicaciones. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El CCU propone suprimir la cláusula que impone una cuota de alta, cuotas mensuales y un mínimo de tráfico a la empresa prestadora del servicio de tarificación adicional, pues podría inducir a prácticas perjudiciales para los consumidores, así como insta a que el prestador del servicio facilite el número de SAT de la compañía y a que siempre se comunique la cesión de datos personales al interesado.

“Orden por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica”.

Entidad u organismo: Secretaría de Estado de Energía.

El CCU considera que el suministro eléctrico es un servicio básico esencial que debe estar eficazmente sometido a obligaciones de servicio público para que resulte accesible a los consumidores domésticos y garantice sus derechos, tal y como expresa la Directiva 2009/72/CE² sobre el mercado interior de la electricidad, que establece en su artículo 3 las obligaciones de servicio público y protección al consumidor.

Por ello, es necesario establecer un cambio del sistema de formación de los precios más equilibrado en nuestro país, así como crear un verdadero mercado competitivo de la electricidad, pues no hay suficientes ofertas y tarifas realmente beneficiosas para los consumi-

res. También se deben buscar soluciones para atajar el problema del supuesto déficit tarifario sin cargar todo el peso en los consumidores y la aplicación del bono social, así como denunciar las prácticas comerciales abusivas por parte de los comercializadores.

“Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los productos cosméticos”.

Entidad u organismo: Instituto Nacional de Consumo.

Se considera que el proyecto viene a derogar cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto y, en especial, el Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos, salvo en lo referente a su disposición adicional segunda (Productos de higiene personal) hasta que se apruebe la normativa específica que regule los productos de cuidado personal. Por eso se cree que debería quedar regulado por el Reglamento 1223/2009 o bien en este nuevo Real Decreto, salvo en lo referente a las comunicaciones comerciales sobre dichos productos que deben atenerse a lo establecido por el Reglamento 655/2013 de la Comisión, de 10 de julio, por la que se establecen los criterios comunes a los que deben responder las reivindicaciones relativas a los productos cosméticos.

“Real Decreto por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacional de aeródromos de uso restringido”.

Entidad u organismo: Dirección General de Aviación Civil.

No hay alegaciones.

“Proyecto de Orden por la que se modifican la cartera común suplementaria de prestación con productos dietéticos y las bases para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales en la oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y para el establecimiento de los importes máximos de financiación”.

Entidad u organismo: Instituto Nacional de Consumo.

El CCU observa la carencia en la memoria de los informes del Comité Asesor y colectivos médicos consultados, pues el criterio de inclusión o exclusión de productos de la cartera común suplementaria de prestación con productos dietéticos debe ser médico-asistencial y atender a las necesidades de los pacientes.

“Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, para su conocimiento y análisis”.

Entidad u organismo: Dirección General. Industria Alimentaria. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

El CCU considera que la mejora de la cadena de valor del sector agroalimentario repercute de forma favorable en beneficio de los consumidores, tal y como ha quedado justificado en dicha norma. Sin embargo, en esta propuesta se aprecian ciertos desequilibrios entre los diversos agentes que intervienen a lo largo de la

cadena alimentaria, desde el productor hasta el consumidor final, así como que no se corresponde ni con el espíritu de la Ley 12/2013 ni con su articulado.

“Real Decreto por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor y su régimen jurídico de contratación”.

Entidad u organismo: No hay datos sobre la entidad.

El CCU considera que el nuevo sistema, cuyos plazos de implantación son además bastante cortos, va a generar una confusión generalizada en los consumidores. En el texto no se incluye ningún tipo de mecanismo que permita contrarrestar subidas repentinas de precio provocadas por circunstancias atípicas y se establece una nueva determinación del coste de producción de energía eléctrica basado en el precio horario de los mercados diario e intradiario durante el periodo al que corresponda la facturación.

El CCU entiende que es imprescindible que una comisión u órgano independiente pueda verificar el cálculo del coste medio diario que se aplica al consumidor, por lo que se debería hacer una reflexión sobre este sistema y de los problemas que puede plantear al consumidor a la hora de conocer su consumo y poder actuar al respecto. Se estima a considerar, por tanto, que se regule de acuerdo con la normativa de protección de los consumidores, reclamando que no se vulnere el derecho básico de información del consumidor y se protejan sus intereses económicos.

El CCU considera imprescindible que los precios ofrecidos en el mercado eléctrico deben ser razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios, así como manifiesta su rechazo a futuros incrementos en los costes de acceso.

“Proyecto de Real Decreto por el que se regula la Norma general relativa a la información alimentaria de los alimentos que se presenten sin envasar para la venta al consumidor final y a las colectividades, de los envasados en los lugares de venta, a petición del comprador y de los envasados por los titulares del comercio al por menor”.

Entidad u organismo: Subdirección General. Arbitraje y Derechos del Consumidor. AECOSAN.

El CCU entiende que el derecho a la información que tenemos todos los consumidores, de conformidad con la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, debe respetarse y cuidarse con mayor atención cuando estamos tratando la información alimentaria, el etiquetado de los productos, que es el medio más adecuado y próximo al ciudadano, garantizando un alto nivel de protección de la salud y siendo responsabilidad de los poderes públicos velar porque esta información, a través de los operadores alimentarios, sea llevada a efecto.

Además, este proyecto de Real Decreto simplemente se limita a hacer constantes remisiones al texto normativo europeo

(Reglamento UE nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo) sin añadir ni desarrollar ningún aspecto; a mayor abundamiento, obvia entrar a regular cuestiones de interés sobre la información de ciertos tipos de alimentos.

Por último, el CCU observa otras carencias en el texto, como la *ausencia de establecimiento de un régimen de responsabilidades*, la *falta de regulación de un sistema de control o verificación por la Administración* y la *omisión de regulación de infracciones y sanciones*.

“Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se establece la medida de restricción a la circulación de vehículos de más de de masa máxima autorizada (M.M.A.) en la carretera N-340 tramo Torreblanca – Nules de la provincia de Castellón”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico.

No hay alegaciones.

“Anteproyecto de Ley de fomento de la financiación empresarial”.

Entidad u organismo: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Competitividad.

El CCU entiende que el nuevo *régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito* no sólo debe tener como referencia préstamos y créditos para las empresas, sino también, financiación para el consumidor final, no olvidando la figura del crédito al consumo.

En cuanto al título II del anteproyecto que recoge el *nuevo régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito*, llama la atención cómo un tema de suma importancia, especialmente por lo que a nuestros intereses afecta en relación con el crédito al consumo, y al que la Directiva europea dedica extensa regulación, sin embargo, es tratado por el anteproyecto en escasos siete preceptos.

En cuanto a la regulación que, por primera vez, se va a hacer de las *plataformas de financiación participativas*, se trata de un modo de financiación para particulares y empresas cada vez más frecuente, recurriendo para ello a la capacidad económica de particulares, no profesionales, que ponen su patrimonio a disposición de terceros a modo de inversores minoristas, para ayudar a realizar sus proyectos. Se trata de un sistema de financiación que viene funcionando siguiendo las pautas que cada plataforma tiene a bien establecer y que, como quiera que, cada vez su uso es más extendido, es necesario dotarla de regulación, fijar pautas y criterios de actuación.

“Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico.

No hay alegaciones.

“Orden por la que se procede a la actualización del Sistema de Precios de Referencia de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud”.

Entidad u organismo: Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.

No hay alegaciones.

“Dictamen realizado por la Comisión Técnica de acceso a la Justicia sobre el Código de Conducta de la Asociación Nacional de Calidad Online (A.N.C.O.)”.

Entidad u organismo: Consejo de Consumidores y Usuarios (a iniciativa propia)

Es necesario destacar que el “Código Ético de la Asociación Nacional de Calidad Online-ANCO” no se ajusta al nuevo texto aprobado a través de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. El texto de esta Ley trae causa en la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, que establece un nuevo marco legal en la regulación del consumo online, al tiempo que modifica la normativa europea sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores y sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de bienes de consumo.

El texto del Código Ético merece una revisión completa de su articulado y en concreto, de los artículos 12 al 18 relativos a “Comercio Electrónico”, así como no cumple de manera suficiente la exigencia dispuesta en el artículo 2.c) del Real Decreto

1163/2005. El Código no supera, por tanto, la mayoría de los criterios contemplados por el protocolo de análisis. No se ajusta a la normativa aplicable en breve plazo ni amplía los supuestos legales de protección, por lo que no se puede conocer la representatividad real de las empresas que son miembros de la Asociación, así como los beneficios reales para los consumidores son muy escasos, pues el sometimiento al Sistema Arbitral de Consumo es muy limitado y no exclusivo.

“Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el R.D. 217/2008, de 15 de febrero sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión y por el que se modifica parcialmente el reglamento de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva, aprobado por el R.D. 1309/2005, de 4 de noviembre”.

Entidad u organismo: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Competitividad.

El Proyecto de Real Decreto XX/2014, que modifica el Real Decreto 217/2008, pretende realizar un cambio normativo en algunos aspectos de las empresas de servicios de inversión, en particular sobre gobierno corporativo, requisitos de honorabilidad de quienes ejercen cargos de dirección y alta gestión, riesgos de titularización, colchones de capital, etc. Dada la grave situación que desde hace unos pocos años se vienen dando en el ámbito del ahorro inversión, con casos como las participaciones preferentes, deuda subordinada y otros productos tóxicos análogos, esta propuesta de Proyecto del Real Decreto es una buena oportu-

nidad para introducir reformas que mejoren la protección de los clientes frente a la comercialización de instrumentos financieros complejos por parte de las entidades o empresas de servicios de inversión.

“Proyecto de Real Decreto XX/2014, por el que se desarrolla la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito”.

Entidad u organismo: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Competitividad.

Tras los recientes acontecimientos en forma de crisis financiera mundial que han evidenciado graves defectos en la supervisión, control y gestión de estas entidades, el CCU considera que la necesidad de reformar y modificar la actual normativa que regula y protege los derechos de los consumidores en el ámbito bancario es absolutamente prioritaria y urgente dada la demostrada ineficacia de la normativa vigente.

Desde el CCU se entiende que la reforma que se plantea debería ser más amplia, así como debería existir una mayor integración y referencia a la normativa de consumidores y usuarios (RDL 1/2007), haciendo quedar claro desde un principio que cualquier norma de ámbito bancario que regule la transparencia debe referirse con prioridad a los consumidores y sus derechos. Para ello, debe acoger los principios que regula de manera general la el RDL 1/2007 ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en especial a lo que se refiere a los clausulados prerredactados y la abusividad de los contenidos y las prácticas llevadas a cabo por las entidades.

El CCU considera que estos hechos, junto a cuestiones no menos trascendentes para la seguridad jurídica de los consumidores, como el carácter jurídico-privado y a la vez “deslegalizador” de la normativa sectorial bancaria (artículo 48.2 de la vigente ley 26/1988 de Intervención y Disciplina Bancaria), exigen que aprovechando la modificación de la actual normativa se clarifiquen y resuelvan definitivamente y expresamente algunas prácticas y condiciones contractuales que en perjuicio del consumidor son habituales por parte de las entidades en la contratación de productos y servicios bancarios, ya que son contratos de adhesión impuestos a los consumidores.

“Proyecto de Real Decreto XXX/2014, por el que se modifica el Reglamento General de circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico.

El CCU realiza alegaciones al articulado, tales como a la norma Quinta que modifica el Art. 21 sobre “Investigación de la alcoholemia. Personas obligadas”, pues entiende que las personas y grupos relaciones en estas letras deben someterse a estas pruebas, siempre y cuando se vean implicados en un accidente de circulación. Asimismo, el CCU entiende que la prueba de contraste obligada hasta ahora queda, con la nueva regulación, a elección del interesado salvo que “no puedan realizarse por causas justificadas” y consistirá en análisis de sangre. Esto supone un recorte en garantías jurisdiccionales para el conductor de un vehículo que dé positivo en la primera prueba, ya que será sancionado administrativa y penalmente. El CCU es-

tima que esta regulación tiene un claro efecto recaudatorio.

Asimismo, entre otras consideraciones específicas al articulado, el CCU considera que eliminar el límite de velocidad a a conductores noveles durante el primer año podría estar perjudicando seriamente la seguridad en la circulación, así como realiza alegaciones a la norma 27 que modifica el Art. 117 sobre “Cinturones de seguridad u otros sistemas de seguridad homologados”, en el sentido de que todos los vehículos deben llevar instalados los dispositivos de cinturones de seguridad u otros sistemas de seguridad análogos, de conformidad con la normativa europea.

“Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1802/2008, de 3 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, aprobado por Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, con la finalidad de adaptar sus disposiciones al Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento REACH)”.

Entidad u organismo: AECOSAN.

No hay alegaciones.

“Nota Sucinta sobre el EXPEDIENTE DE CONCENTRACIÓN C/0573/14 SCHIBSTED/MILANUNCIOS”.

Entidad u organismo: Dirección de Competencia.

No hay alegaciones.

“Proyecto de Real Decreto por el que se regula la realización de estudios, informes y análisis comparativos en productos alimenticios” con fecha de entrada 20 de junio y remitido por la Dirección general de la industria Alimentaria.

Entidad u organismo: Subdirección General. Control y Laborat. Alimentarios. D.G Industria Alimentaria.

El CCU se manifiesta totalmente en contra de esta normativa, pues cree que supone una grave limitación al ejercicio de los derechos básicos de los consumidores, en concreto el derecho a estar protegidos contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad, así como el derecho a la información veraz sobre los diferentes bienes y servicios y sobre su adecuado uso consumo y disfrute.

La norma propuesta dice tener como objetivo “regular los procedimientos e instrumentos utilizados para la elaboración y comunicación de estudios, informes y análisis comparativos sobre productos alimenticios, destinados a su publicación o difusión para información al consumidor” (según señala el Artículo 1); sin embargo, más bien pareciera que su finalidad última es la de fiscalizar y controlar la actividad que hasta ahora, y durante años, vienen desarrollando las asociaciones de consumidores y usuarios.

El CCU considera que la norma no es equilibrada y resulta más garantista con las empresas y operadores de mercado que comercializan productos que con los consumidores, lo que choca frontalmente con

el espíritu del artículo 51 CE y con el derecho básico a la información reconocido en las leyes de desarrollo del precepto constitucional.

“Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos y la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2013”.

Entidad u organismo: Dirección General de Aviación Civil. Ministerio de Fomento.

No hay alegaciones.

Proyecto de “Real Decreto por el que se aprueba el régimen de controles previstos en la disposición adicional primera de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria por la Agencia de Información y Control Alimentario”.

Entidad u organismo: Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA).

El CCU hace una valoración positiva de esta iniciativa legislativa que refleja la aspiración de los distintos sectores de lograr un equilibrio en la cadena alimentaria. También considera que esta ley puede constituir un mecanismo adecuado para dotar de transparencia al proceso de la cadena alimentaria.

El CCU entiende que el Real Decreto da demasiada importancia al sector oleico, por lo que solicita la modificación de diferentes

artículos relacionados con el ámbito y finalidad de los controles. El objetivo debe ser, según el CCU, que se controle el cumplimiento de las obligaciones de los operadores de los sectores oleícolas y de otros sectores que se estime oportuno.

Finalmente, el CCU considera necesario crear un registro público de los datos, informes o antecedentes recabados por la Agencia de Información y Control Alimentarios en el desarrollo de sus funciones, para avanzar en transparencia y mejorar la seguridad y calidad de la cadena alimentaria.

“Nota Sucinta sobre el EXPEDIENTE DE CONCENTRACIÓN C/0577/14 JCDECAUX/CEMUSA”.

Entidad u organismo: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

No hay alegaciones.

“Real Decreto por el que se regula la utilización de las aeronaves pilotadas por control remoto”.

Entidad u organismo: Dirección General de Aviación Civil. Ministerio de Fomento.

No hay alegaciones.

“Anteproyecto de Ley sobre actividades espaciales”.

Entidad u organismo: Dirección General de Aviación Civil. Ministerio de Fomento.

No hay alegaciones.

Contrato-tipo de abono general al servicio telefónico fijo disponible al público para usuarios finales de Telefónica de España.

Entidad u organismo: Subdirección General Atención al usuario de Telecomunicaciones. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El CCU considera que el contrato-tipo presentado por Telefónica constituye una modificación contractual por la que los servicios “contestador en red (CAR)” y “devolución última llamada (DULL)” pasan a considerarse servicios adicionales. Esta modificación contractual implica que estos servicios, que hasta ahora venían prestándose como complementarios y sin coste añadido, pasan a tener un carácter adicional a la línea básica con un coste añadido.

El CCU advierte de que toda modificación contractual de servicios adicionales requiere proporcionar información previa al usuario del servicio de comunicaciones electrónicas y recabar su consentimiento expreso para todo pago adicional.

Finalmente, el CCU manifiesta que Telefónica está obligada a mantener la gratuidad del servicio de contestador a todos los usuarios con contratos de permanencia hasta que éstos finalicen puesto que los compromisos de permanencia también obligan a las compañías a mantener las mismas condiciones tarifarias y de servicio durante la duración del contrato.

“Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan de-

terminados aspectos para la liberación del dividendo digital”

Entidad u organismo: No hay información sobre la entidad u órgano remitente.

El CCU entiende que hay que valorar positivamente la presentación del Plan Técnico y se propone al Gobierno la firma de un Convenio con las organizaciones de consumidores y que se tengan a éstas como colaboradoras relevantes en la campaña de comunicación del mismo.

El Consejo valora de modo igualmente positivo que se haya reservado la capacidad de 8 múltiplex para el mantenimiento y futuro desarrollo de la TDT, así como que se haya planificado la difusión en *simulcast*, especialmente en el caso de las cadenas de los principales operadores. Consideramos, sin embargo, que sería más adecuado contar de modo simultáneo y desde el principio con los seis múltiplex previstos y planificados para los operadores privados

En la misma línea de procurar un proceso simultáneo proponemos también que se establezca una fecha, lo más cercana posible, para la convocatoria del concurso de las nuevas licencias, así como en relación a CRTVE, la reducción de su capacidad de emisión supone sin duda un debilitamiento de la oferta pública audiovisual, pues la televisión pública debería seguir siendo locomotora del desarrollo tecnológico y de la innovación.

Finalmente, nos remitimos al vigente artículo 51 de la Ley de Economía Sostenible para solicitar al Gobierno que se mantengan los compromisos adquiridos de modo que los

ciudadanos no tengan que pagar el coste de este dividendo digital o de los que pudieran venir en el futuro.

Anteproyecto de Ley de Calidad Alimentaria.

Entidad u organismo: AECOSAN.

Desde el CCU entendemos que para que el sector alimentario pueda proporcionar al ciudadano unos alimentos sanos, seguros y de calidad, es necesario que la unidad de mercado esté presente en la cadena alimentaria. Por ello, no entendemos que la norma deje fuera de su ámbito de aplicación el comercio al consumidor final, etapa que también forma parte de la cadena alimentaria y además tiene importantes consecuencias en el consumo final.

El CCU echa en falta, además, la creación de un registro de carácter y consulta públicos donde se inscriba qué empresas han sido auditadas o inspeccionadas por la Administración y los resultados; que se regulen los planes de inspección; y se establezcan mecanismos de alerta al consumidor final sobre posibles fraudes alimentarios y sus consecuencias, con el objetivo de garantizar la máxima información posible al consumidor.

“Orden por la que se aprueba la quinta edición de la real farmacopea española y la segunda edición del formulario nacional”.

Entidad u organismo: AECOSAN.

El CCU pone de relieve la importancia de este texto para garantizar la fabricación y

circulación de medicamentos de buena calidad y proteger así la salud de los consumidores. Por ello, consideramos oportuna esta revisión de la Farmacopea Española, pero echamos en falta más información acerca de los cambios propuestos respecto a la vigente Orden. Concretamente, desde el CCU reclamamos disponer de indicaciones sobre si los nuevos principios activos y excipientes sustituyen, mejoran o completan los existentes y, en su caso, cuál/es dejan de aplicarse por los laboratorios farmacéuticos.

Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovable y de cogeneración de alta eficiencia.

Entidad u organismo: Secretaría de Estado de Energía. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En primer lugar, el CCU entiende que, respecto a la modificación de la “producción eléctrica neta”, la propia definición debería indicar el modo de cálculo para una mayor claridad.

El CCU propone, además, que se incluya en la norma que en el caso en el que se deniegue el reconocimiento de una garantía de origen expedida en otro Estado Miembro, si ésta energía en algún momento ha llegado a ser comercializada al usuario doméstico en nuestro país, se proceda a facilitar una información adecuada al Consejo de Consumidores y Usuarios.

“Procedimientos establecidos en la DA 5ª del RD 216/2014, para la comprobación, validación y cierre de los datos procedentes de los equipos de medida conectados al sistema de telegestión, y sobre los protocolos de intercambio de información a efectos de facturación y liquidación de la energía”.

Entidad u organismo: Secretaría de Estado de Energía. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El CCU considera que, de acuerdo a los canales y protocolos de comunicación empleados para poner a disposición de los consumidores la curva de carga horaria, se debería tener en cuenta la imposibilidad de consultar en la Web esa información por parte de los consumidores que no tienen acceso a Internet. La Directiva refleja que los Estados miembros garantizarán el derecho de los consumidores a recibir todos los datos pertinentes sobre el consumo, sin discriminaciones por cuanto a costes, esfuerzo o tiempo se refiere.

Asimismo, el CCU establece que los sistemas de gestión de la energía (con respecto a la protección de datos, seguridad e interoperabilidad) tendrán que ser constituidos respetando la protección de datos y el anonimato, y garantizar la seguridad contra el robo de datos de los sistemas de gestión de energía.

“Informe sobre la modificación del Reglamento Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACCU)”.

Entidad u organismo: AECOSAN.

En primer lugar, desde el CCU consideramos vital diferenciar en la normativa entre tres estadios: los requisitos sustantivos para la inscripción en el Registro Estatal de las asociaciones de consumidores y usuarios, los requisitos para acceder a las subvenciones que anualmente se convocan por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y, por último, los criterios selectivos para formar parte del Consejo de Consumidores y Usuarios, al que accederían las asociaciones que cumplieran requisitos adicionales de implantación, territorialidad, actividades, etc.

De acuerdo a la normativa hay que diferenciar entre tres tipos de asociaciones: las generalistas, las especializadas y las cooperativas. Siguiendo esta línea de razonamiento podría establecerse un Registro por secciones, en lugar de un Registro único actual. Un Registro por secciones permite profundizar más en la tipología de los inscritos ayudando a diseñar mejor los requisitos para cada una de las secciones, pero también conlleva una mayor complejidad a la hora de desarrollar la normativa. Por el contrario, un Registro único es más sencillo de diseñar puesto que los requisitos serían homogéneos, pero al ser más generales no se adaptan tan bien a las distintas tipologías existentes.

Teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes de ambas posibilidades, el CCU considera que el diseño de un Registro por secciones no sería beneficioso ya que el esfuerzo que supondría la adaptación de los requisitos a la naturaleza de las secciones no se vería compensado con una mejora en el funcionamiento. Por tanto, este organismo

considera más acertado el Registro único existente hasta el momento.

En cuanto a la implantación territorial como requisito de acceso, a juicio de este Consejo, la normativa no debe encorsetar las estructuras basándose en la implantación física ya que ello impediría el futuro desarrollo del movimiento consumerista. Existe en nuestro país una heterogeneidad de asociaciones de consumidores y, por tanto, diversos modelos de implantación territorial. El CCU considera que con la presencia o actividad en al menos de dos comunidades autónomas se cumpliría el requisito mínimo de la territorialidad previsto legalmente.

La normativa prevé también una limitación en el acceso vía número de socios, tanto a ayudas públicas como a la pertenencia al Consejo, el cual consideramos adecuado. No obstante, no consideramos acertada esta exigencia en el caso de acceso al Registro. A la hora de comprobar el número de socios de las asociaciones, el Consejo pide que se respete la normativa de protección de datos y el derecho de asociación del individuo.

En cuanto a las actividades realizadas por las asociaciones de consumidores y usuarios, éstas podrán llevar a cabo, en función de su especialización y naturaleza, todo el catálogo de posibles actividades o bien optar por especializarse y profundizar solamente en algunas de ellas.

Por último, respecto a las causas de exclusión de las asociaciones de consumidores y usuarios en caso de no respetar alguna de las prohibiciones recogidas en la normativa, el CCU exige una graduación de las sanciones para no equiparar conductas de distinta gravedad.

“Consulta pública relativa a la mejora del marco regulatorio de los bonos garantizados en España”.

Entidad u organismo: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

No hay alegaciones.

“Real Decreto por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacionales de aeródromos de uso restringido”.

Entidad u organismo: Dirección General de Aviación Civil. Ministerio de Fomento.

No hay alegaciones.

Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 846/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las condiciones que deben cumplir las materias primas a base de materiales poliméricos reciclados para su utilización en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos.

Entidad u organismo: AECOSAN.

El CCU no ve acertado prescindir de la verificación que debe realizar la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) de cada proceso de reciclado propuesto ya que elimina garantías para la salud y seguridad de los consumidores.

La modificación propuesta por este Real Decreto trata de no perjudicar a los operadores económicos que elaboran otros productos alimenticios que EFSA ya ha considerado y ha emitido opinión favorable, esto es, ante-

poner los intereses empresariales de los operadores del sector sobre la salud y seguridad de los consumidores.

El modelo de contrato-tipo para la prestación del servicio de red de tarificación adicional de voz (códigos 803/806/807) y del servicio de red de tarificación adicional basado en recepción de llamadas masivas (código 905), presentado por QUALITY TELECOM, S.L.

Entidad u organismo: Subdirección General Atención al usuario de Telecomunicaciones. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El CCU considera inadecuadas algunas de las fórmulas empleadas en el contrato tipo ya que tratan de eximir a la empresa Quality Telecom de responsabilidades. El CCU señala a este respecto que la compañía podría ser culpable en caso de no desconectar los servicios 803/806/807 ó 905 solicitados por el usuario, en caso de errores de cómputo imputables a Quality o en incidencias derivadas de una incorrecta información al usuario.

El CCU también solicita la supresión de la cláusula que obliga al prestador de servicio de tarificación adicional a realizar un uso efectivo del número de al menos 1.000 minutos ya que consideramos que puede tener un efecto negativo en los derechos de los consumidores.

“Resolución de la directora de Tráfico del Gobierno Vasco, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2015 en la Comunidad autónoma del País Vasco”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.

No hay alegaciones.

“Resolución del Director General de Interior, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2015 en la Comunidad Foral de Navarra”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.

No hay alegaciones.

“Nota sucinta sobre expediente c/0612/14 telefonica/adts”.

Entidad u organismo: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El CCU considera que debe valorarse el riesgo de las operaciones de concentración en sectores de mercado tan relevantes como el de las telecomunicaciones. El CCU considera que la operación de concentración que se propone, tendría efectos directos en el mercado de la televisión de pago, lo que podría suponer un perjuicio para los usuarios, que no sólo verían reducida la posibilidad de elección de los operadores en el mercado, sino que además una disminución de la oferta podría desembocar en un aumento de precios y en una rebaja de la calidad del servicio.

“Orden por la que se modifica el Anexo IX del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre”.

Entidad u organismo: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.

No hay alegaciones.

“Orden sobre el procedimiento de licitación para el otorgamiento de título habilitante para la realización del transporte ferroviario de viajeros previsto en el acuerdo del consejo de ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicios de transporte ferroviarios de viajeros en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general”.

Entidad u organismo: Dirección General Transporte Terrestre.

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario señala que “a partir del 31 de julio de 2013 el transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística se prestará en régimen de libre competencia según lo establecido en el artículo 42.2 de esta Ley”. El CCU considera, por tanto, que dicho proyecto normativo se presenta como una norma que regula el procedimiento para permitir el acceso de operadores privados en la prestación del servicio ferroviario de viajeros en régimen de libre competencia, pero lo que realmente prevé es la apertura del “transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística”. Por tanto, la norma tiene como objetivo imponer, bajo una pretendida liberalización, una privatización encubierta del sector.

Este Consejo constata que los modelos más exitosos de ferrocarril en Europa son aquellos que están gestionados por empresas públicas estatales por lo que convendría reflexionar si no sería más eficiente cambiar la política de transporte del Ministerio de Fomento en lugar de privatizar la gestión.

El CCU advierte además de los problemas que entraña este nuevo modelo, por ejemplo, que los nuevos operadores se centren únicamente en las líneas de transporte que sean rentables obligando así a subvencionar las líneas deficitarias o a proceder a su cierre.

Por otro lado, desde el CCU denunciemos la falta de información observada en la normativa, la falta de transparencia mostrada sobre el modelo de liberalización, la ausencia de criterios para elegir entre los potenciales operadores entrantes o la incertidumbre sobre las condiciones de acceso al material móvil. En conclusión, estamos ante un proceso completo que necesita ser analizado desde el interés general y con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos.

“Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones”.

Entidad u organismo: AECOSAN.

El CCU señala la importancia de analizar las cuestiones relacionadas con la inscripción registral de las asociaciones. Respecto a la clarificación, por seguridad jurídica,

de la composición de las federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, el CCU considera que la definición contenida en el Real Decreto puede resultar restrictiva y, por tanto, suponer un freno a la libertad de asociación ya que se prohibirá la unión de entidades de diferente naturaleza que, bajo una forma asociativa de federación o confederación, tengan voluntad de unión en la consecución de objetivos concretos y comunes a todas ellas pese a que puedan estar sometidas a regímenes distintos y especiales. Establecer unos límites tan estrictos puede imposibilitar la inscripción en entidades nacionales de tipo federativo y/o confederal o provocar situaciones de expulsión de las integradas actualmente para poder mantener, esas entidades nacionales, su actual inscripción en el RNA.

Finalmente, el CCU propone que se prevea, mediante una nueva Disposición adicional, que el RNA otorgue un plazo determinado y un procedimiento específico para que todas aquellas entidades ya inscritas que dispongan en sus denominaciones de los términos consumidor o usuario acrediten, bien su inscripción como asociaciones de consumidores en el REACU o, en caso contrario, procedan a la modificación de sus denominaciones si quieren permanecer inscritas en el régimen general del RNA.

“Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, de becas para el programa de formación del Consejo de Consumidores y Usuarios.

Entidad u organismo: AECOSAN.

No hay alegaciones.

“Anteproyecto de Ley de reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”.

Entidad u organismo: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

El CCU reclama la participación en el FROB de los consumidores tanto en el caso de resolución como en la revisión del plan de reestructuración preventivo. Además hace hincapié en la necesidad de diferenciar entre liquidación y resolución y reclama al mismo tiempo una verdadera función de supervisión e inspección para evitar las dramáticas situaciones que hemos observado en los últimos años.

En definitiva, desde el CCU se solicita una mayor protección de los ahorradores de perfil minorista y una aclaración de ciertos conceptos jurídicos indeterminados.

“Proyecto de orden iet—-/2014 de – de —, por la que se establecen las actuaciones que deben realizar los operadores prestadores del servicio de comunicaciones electrónicas móviles en la banda del dividendo digital para garantizar que la puesta en servicio de las estaciones emisoras en dicha banda no afecte a las condiciones de recepción del servicio de televisión”.

Entidad u organismo: Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

El CCU advierte de la necesidad de contar con la autorización expresa de los propietarios o copropietarios del edificio para el procedimiento para llevar a cabo las actuaciones de mitigación de interferencias. También solicita que se recoja expresamente el derecho de los afectados a optar entre la resolución de los problemas de interferencia por parte de los operadores de telecomunicaciones o a través de una empresa instaladora de su elección.

Finalmente, el CCU considera necesaria una mayor concreción en la Orden en relación a aspectos como el procedimiento de solicitud, el mecanismo de compensación y la acreditación de las actuaciones realizadas. También es precisa una mayor concreción en las pautas técnicas y garantías de servicio que se deben contemplar a la hora de realizar actuaciones de mitigación en las instalaciones receptoras de TDT.

La evolución de la actividad consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios, desde el año 2008 hasta el 2014, es la siguiente:

Audiencia en consulta al Consejo de Consumidores y Usuarios							
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de tramites	43	73	66	61	45	68	49

Un análisis de la influencia efectiva que los dictámenes elaborados por el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) tienen en los textos que finalmente se aprueban no revela todavía una significativa influencia en la concreción final de los proyectos normativos.

Varios factores influyen en esta situación:

La insuficiencia de medios del Consejo para atender a los múltiples requerimientos que se realizan, bien por vía directa de las áreas responsables de la tramitación de las diversas normativas, o a través de los propios representantes del CCU en los Órganos de participación de los departamentos de la administración en los que forma parte. No existe una dotación suficiente de recursos económicos y humanos que faculte la elaboración óptima y la correspondiente emisión de informes en los plazos prescritos, que en muchas ocasiones son extremadamente breves, lo que imposibilita la puesta en valor de una posición equilibrada de los intereses de los consumidores en relación con otros poderes del mercado, que cuentan con dispositivos mucho más potentes para hacer valer los suyos.

La labor consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios es considerada, por algunas instituciones, como un mero trámite sin mayor importancia que dar cumplimiento a la norma que obliga a que toda disposición que afecte a los consumidores pase previamente por este órgano consultivo.

AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES

Por otra parte, en virtud de lo establecido en el artículo 11.3 del Real Decreto 899/2009, por el que se aprueba la Carta de Derechos del Usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, ha recibido y tramitado para información y alegaciones, en su caso por parte de las asociaciones, un total de **69** tarifas nuevas por parte de las teleoperadoras y **22** contratos, siendo Telefónica Móviles la operadora que más ofertas tarifarias ha enviado con un total de 19, seguida de Orange Espagne y ONO con 11.

El cuadro siguiente refleja el desglose total por compañías.

Número total de Tarifas y Contratos de Telecomunicaciones

TARIFAS		CONTRATOS	
CABLEUROPA Y TENARIA	3	CABLEUROPA Y TENARIA	4
FRANCE TELECOM ESPAÑA	2	CARREFOURLINE	1
LEBARA LIMITED SUCURSAL ESPAÑA	4	COMPAÑÍA DE SERVICIOS GLOBALES	
ORANGE ESPAGNE	11	DE TELECOMUNICACIONES SOCIEDAD	
ONO	11	UNIPERSONAL (BT)	1
PRETENIUM	1	DIGI SPAIN TELECOM (DIGIMOVIL)	2
R CABLE Y TELECOMUNICACIONES GALICIA	9	IBERBANDA	1
TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA	19	JAZZ TELECOM (JAZZTEL)	2
TUENTI TECHNOLOGIES (TUENTI)	3	LEBARA LIMITED SUCURSAL ESPAÑA	3
UNIPOST	1	MAS MOVIL TELECOM 3.0	2
UNO UNO OCHO CINCO CERO GUÍAS	1	ORANGE ESPAGNE	1
VODAFONE	1	R CABLE Y TELECOMUNICACIONES GALICIA	1
XFERA MÓVILES	1	TELEFÓNICA	2
YOIGO	1	VODAFONE ESPAÑA (VODAFONE)	1
11811 NUEVA INFORMACIÓN TELEFÓNICA	1	YOIGO	1
TOTAL TARIFAS	69	TOTAL CONTRATOS	22

3.3.3 ACTIVIDAD EN ORGANOS DE CONSULTA. REPRESENTACIÓN

El Consejo de Consumidores y Usuarios, como órgano de representación institucio-

nal de las organizaciones de consumidores y usuarios ante los organismos públicos o privados, de ámbito nacional o internacional, participa activamente en más de 55 organismos, como se desprende de la tabla.

Representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en los órganos consultivos

Órgano Consultivo	Representante	Designación
AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (CONSEJO CONSULTIVO)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
AGENCIA ESPAÑOLA DE CONSUMO, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN (CONSEJO DE DIRECCIÓN)	FERNANDO MÓNER ROMERO (TITULAR) Mª DEL PRADO CORTES VELASCO (TITULAR) ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE) JOSE RAMON LOZANO PEIT (SUPLENTE)	VOCAL CCU REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU VOCAL CCU
AGENCIA ESPAÑOLA DE CONSUMO, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN (CONSEJO CONSULTIVO)	GEMMA TRIGUEROS SEGURA MIGUEL LARREA AZPEITIA GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU
ASAMBLEA GENERAL DE ANEC	CONCHY MARTÍN REY	REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN DE DENOMINACIONES COMERCIALES DE ESPECIES PESQUERAS	OSCAR BENAVENTE RODRÍGUEZ	REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGOS PAOS	REMEDIOS ACEÑA FERNÁNDEZ-ARROYO CELIA GUITIAN MIRANDA ALEJANDRO PERALES ALBERT	REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU
COMISIÓN DEL CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN	FERNANDO HIPÓLITO LANCHA	REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA TRANSICIÓN A LA TV DIGITAL TERRESTRE	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
COMISIÓN MIXTA DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN SOBRE CONTENIDOS TELEVISIVOS E INFANCIA	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
COMISIÓN NACIONAL DE REPRODUCCIÓN HUMANA ASISTIDA	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	VOCAL CCU
COMITÉ CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	MANUEL PARDOS VICENTE (TITULAR) DANIEL ARRAQUE GALVAN (SUPLENTE)	VOCAL CCU REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE CONSEJO CONSULTIVO DE LA ELECTRICIDAD	CARMEN Mª REDONDO BORGE (TITULAR) CARLOS TRIAS PINTO (SUPLENTE)	VOCAL CCU REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (TITULAR) ANTONIO POMARES RIPIO (SUPLENTE)	VOCAL CCU REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR Y MIEMBRO DE) ALEJANDRO PERALES ALBERT (TITULAR) (SUPLENTE CP CSSTA)	REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU

Representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en los órganos consultivos

Órgano Consultivo	Representante	Designación
COMISIÓN TÉCNICA PARA LA SEGURIDAD DE PRODUCTOS	JORDI CASTILLA LÓPEZ	REPRESENTANTE CCU
	JOSE RAMÓN LOZANO PETIT	VOCAL CCU
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	CARLOS SANCHEZ REYES	REPRESENTANTE CCU
	FÉLIX MARTÍN GALICIA	VOCAL CCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	VOCAL CCU
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE	VOCAL CCU
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER	VOCAL CCU
	CARLOS TRIAS PINTÓ	REPRESENTANTE CCU
COMITÉ CONSULTIVO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO PARA EL MERCADO DE TABACOS	JOSE CARRERO GARCIA	REPRESENTANTE CCU
COMITÉ DE MEDICAMENTOS USO HUMANO (CMH)	PAULA SÁIZ DE BUSTAMANTE	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO ESTATAL DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (TITULAR)	VOCAL CCU
	CELIA GUITIÁN MIRANDA (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO ASESOR DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (CATSI)	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	ANTONIO POMARES RIPIO (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	RUBEN SANCHEZ GARCIA (SUPLENTE)	VOCAL CCU
	MANUEL MARTIN ARIAS (SUPLENTE)	VOCAL CCU
CONSEJO GENERAL DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO	JOSE RAMON LOZANO PETIT	VOCAL CCU
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS	REPRESENTANTE CCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	VOCAL CCU
CONSEJO NACIONAL DEL CLIMA	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	VOCAL CCU
	JOSÉ RAMON GONZALEZ PAN (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	ANA ETCHENIQUE CALVO (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
	IRIA AGUETE AGULLA (SUPLENTE)	VOCAL CCU
CONSEJO ASESOR DE MEDIOAMBIENTE	BELEN RAMOS ALCALDE (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA (TITULAR)	VOCAL CCU
	IRIA AGUETE AGULLA (SUPLENTE)	VOCAL CCU
	CONCHY MARTIN REY (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO GENERAL DE ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA (TITULAR)	VOCAL CCU
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE)	VOCAL CCU

Representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en los órganos consultivos

Órgano Consultivo	Representante	Designación
CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	MARTA COROONADO RUBIO	REPRESENTANTE CCU
	DANIEL RUBIO GARCIA	REPRESENTANTE CCU
	ANTONIO POMARES RIPIO	REPRESENTANTE CCU
	FERNANDO HERRERO SAINZ DE EGUILAZ	REPRESENTANTE CCU
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO	VOCAL CCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	VOCAL CCU
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	JOSÉ CARRERO GARCÍA	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA)	ISABEL AVILA FERNÁNDEZ- MONGE (TITULAR)	VOCAL CCU
	JOSE RAMÓN LOZANO PETI (SUPLENTE)	VOCAL CCU
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE CEUTA	INES LÓPEZ SILVA (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	GREORIA POZA GARCÍA (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE MELILLA	VICTORIA CHOCLAN SALVADOR (TITULAR)	REPRESENTANTE CCU
	ANGELA GONZÁLEZ SANTANA (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO SUPERIOR DE ESTADÍSTICA	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (TITULAR)	VOCAL CCU
	CARLOS TRIAS PINTO (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO SUPERIOR DE SEGURIDAD VIAL	MANUEL MARTIN ARIAS	VOCAL CCU
CORPORACIÓN RTVE (CONSEJO ASESOR)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
	FERNANDO MONER ROMERO	VOCAL CCU
JUNTA CONSULTIVA DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES	MANUEL MARTIN ARIAS	VOCAL CCU
	SANTIAGO PÉREZ BELTRÁN	REPRESENTANTE CCU
OBSERVATORIO DE LA CADENA ALIMENTARIA	CARMEN PICOT OROVAL	REPRESENTANTE CCU
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	VOCAL CCU
OBSERVATORIO DE LA PULICIDAD COMITÉ ASESOR	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
OBSERVATORIO DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL	MARÍA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	REPRESENTANTE CCU
GRUPO CONSULTIVO EUROPEO DE LOS CONSUMIDORES	CONCHY MARTÍN REY	REPRESENTANTE CCU
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	ENRIQUE GARCIA PIÑERO	REPRESENTANTE CCU

Representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en los órganos consultivos

Órgano Consultivo	Representante	Designación
COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
COMISION INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	ALEJANDRO PERALES ALBERT	VOCAL CCU
COMISIÓN INTERMINISTERIAL PARA LA ORDENACIÓN ALIMENTARIA	MAURICIO RIVAS MAZA JESUS VEGA DE RODRIGO YOLANDA QUINTANA SERRANO GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU
OBSERVATORIO DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA VIOLENCIA DE GÉNERO	MARTA CORONADO RUBIO	REPRESENTANTE CCU
OBSERVATORIO DE PAGOS CON TARJETA ELECTRÓNICA	FERNANDO HERRERO SAEZ DE EGUILAZ MANUEL MARTIN ARIAS	REPRESENTANTE CCU VOCAL CCU
OBSERVATORIO PARA LA PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO	ANTONINO JOYA VERDE JOSE CARRERO GARCIA	REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU
CONSEJO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA	Mª EMILIA GÓMEZ HUERTA	VOCAL CCU
COMISIÓN SEGUIMIENTO ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MISACO Y REPRESENTANTES DE LOS SECTORES DE , PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCION DE PRENDAS DE VESTIR	ANGELES DIAZ PALACIOS	REPRESENTANTE CCU
COMISION DE CALIFICACION DE PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS	MONICA COLOMER MENGUAL	REPRESENTANTE CCU
CONSEJO ESTATAL PARA EL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD	ANA ETCHENIQUE CALVO (TITULAR) ROCIO ALGECIRAS CABELLO (SUPLENTE)	REPRESENTANTE CCU REPRESENTANTE CCU
COMISION DE SEGUIMIENTO DEL CONVENIO ENTRE EL CCU, LA ONCE Y CERMI	MANUEL PARDOS VICENTE FELIX MARTIN GALICIA	VOCAL CCU VOCAL CCU
CONSEJO INTERMINISTERIAL DE ORGANISMOS MODIFICADOS GENETICAMENTE (CIOMG)	ANA ETCHENIQUE CALVO	REPRESENTANTE CCU
AGENCIA ESTATAL AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS (CONSEJO RECTOR)	ANA Mª SÁNCHEZ MÉNDEZ	REPRESENTANTE CCU

Representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en los órganos consultivos

Órgano Consultivo	Representante	Designación
CONSEJO SUPERIOR POSTAL	MANUEL MARTIN ARIAS (TITULAR)	VOCAL CCU
	JOSÉ RAMÓN LOZANO PETIT (SUPLENTE)	VOCAL CCU
FORO NACIONAL MULTILATERAL SOBRE FACTURACIÓN ELECTRONICA	RUBEN SÁNCHEZ GARCIA	VOCAL CCU
OBSERVATORIO DE LA NUTRICIÓN EL ESTUDIO DE LA OBESIDAD	Mª DEL PRADO CORTES VELASCO	REPRESENTANTE CCU
COMISION DE CONTROL DE BUENAS PRÁCTICAS PARA REESTRUCTURACIÓN VIABLE DE LAS DEUDAS CON GARANTÍA HIPOTECARIA SOBRE LA VIVIENDA HABITUAL	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	VOCAL CCU
AGENCIA DE INFORMACION Y CONTROL ALIMENTARIOS. CONSEJO ASESOR	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	VOCAL CCU
	IRIA AGUETE AGULLA	VOCAL CCU

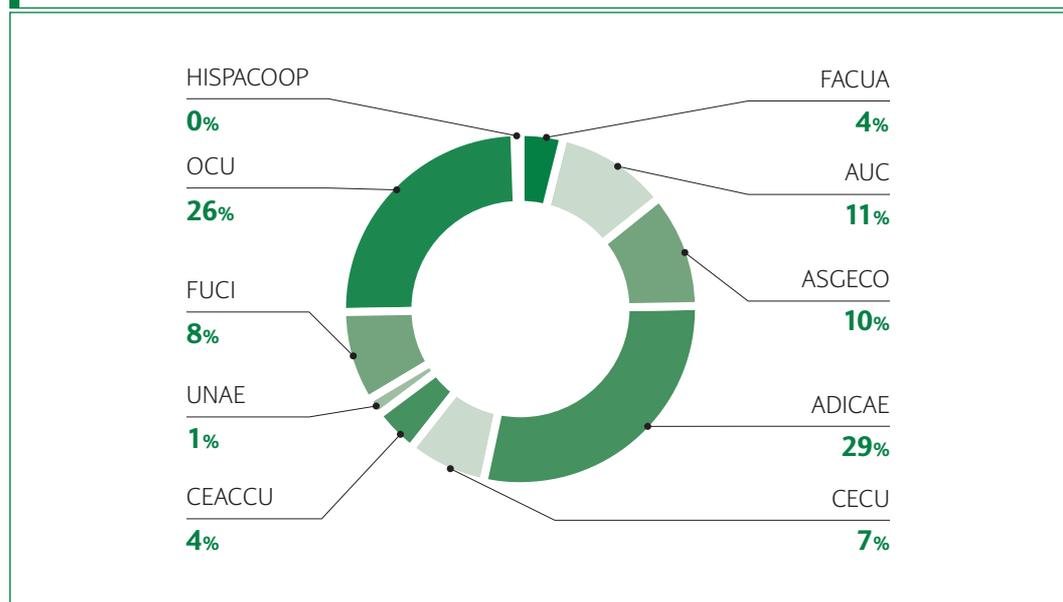
3.4. CONSULTAS Y RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES

Por otra parte, la compilación y tratamiento de estos datos permite conocer las necesidades y demandas propias de la sociedad, en relación con la protección de sus derechos como con-

sumidores, sobre los cuales las administraciones de consumo deberán actuar preferentemente con los instrumentos a su alcance.

En los siguientes gráficos se muestra información sobre la actividad realizada por cada una de las organizaciones durante el ejercicio 2014, en materia de atención a los consumidores.

Gráfico nº I: Porcentaje de consultas y reclamaciones tramitadas por las organizaciones sobre el total de las organizaciones sobre el total



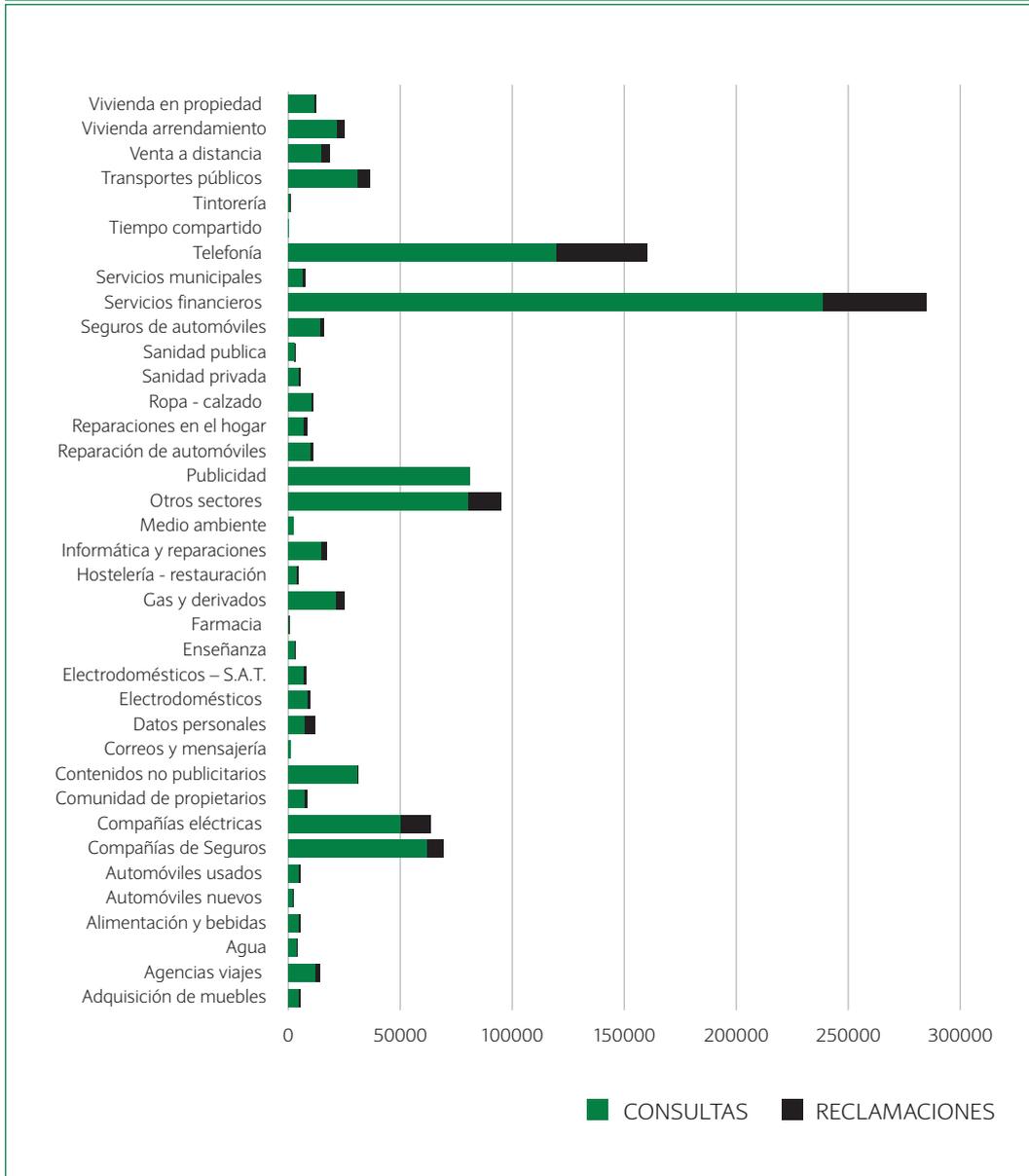
A lo largo del pasado ejercicio las Asociaciones de Consumidores y Usuarios integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios atendieron un total de **1.095.259** consultas y reclamaciones de los consumidores.

Dicha cifra arroja una media de **3.001** consultas y reclamaciones diarias planteadas, sea

de forma personal, por correo, telefónicamente o por Internet, en las diferentes estructuras territoriales donde las organizaciones de consumidores están implantadas.

La tabla anterior, así como el gráfico, ponen de relieve, un año más, que el sector económico que contabiliza un mayor número de

Gráfico nº 2. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos



solicitudes de información o quejas, por parte de los consumidores en las asociaciones de consumidores, es el del sector de servicios financieros con el 26,00 %, seguido por el sector de servicios de telecomunicaciones

y telefonía con el 14,62 %, por el sector de publicidad, que representó el 7,41 %, el sector de energía con el 5,81 %, el sector de transporte público con un 5,37 %, y el sector de seguros con el 3,32 %.

Gráfico nº 3: Total de consultas y reclamaciones atendidas según sectores económicos en 2014

CONSULTAS Y RECLAMACIONES EN ASOCIACIONES 2014			
Sectores	Total consultas	Total Reclamaciones	TOTAL
Administración	19.636	3.676	23.312
Adquisición de muebles	4.775	680	5.455
Agencias viajes	11.936	2.349	14.285
Agua	3.579	778	4.357
Alimentación y bebidas	4.633	526	5.159
Automóviles nuevos	2.036	320	2.356
Automóviles usados	4.698	772	5.470
Compañías de Seguros	62.075	7.349	69.424
Compañías eléctricas	50.099	13.483	63.582
Comunidad de propietarios	7.290	1.231	8.521
Contenidos no publicitarios	30.886	278	31.164
Correos y mensajería	979	189	1.168
Datos personales	7.391	4.763	12.154
Electrodomésticos	8.370	1.323	9.693
Electrodomésticos – S.A.T.	6.904	1.232	8.136
Enseñanza	2.891	384	3.275
Farmacia	390	69	459
Gas y derivados	21.417	3.804	25.221
Hostelería - restauración	3.900	681	4.581
Informática y reparaciones	14.559	2.530	17.089
Medio ambiente	2.206	14	2.220
Otros sectores	80.083	14.981	95.064
Publicidad	80.914	283	81.197
Reparación de automóviles	9.675	1.522	11.197
Reparaciones en el hogar	6.895	1.554	8.449
Ropa - calzado	10.438	796	11.234
Sanidad privada	4.612	736	5.348
Sanidad pública	2.688	574	3.262
Seguros de automóviles	14.408	1.599	16.007
Servicios financieros	238.654	46.084	284.738
Servicios municipales	6.536	1.263	7.799
Telefonía	119.516	40.653	160.169
Tiempo compartido	157	19	176
Tintorería	820	265	1.085
Transportes públicos	30.700	5.710	36.410
Venta a distancia	14.569	4.139	18.708
Vivienda arrendamiento	21.672	3.238	24.910
Vivienda en propiedad	11.610	878	12.488
TOTAL	924.531	170.728	1.095.259

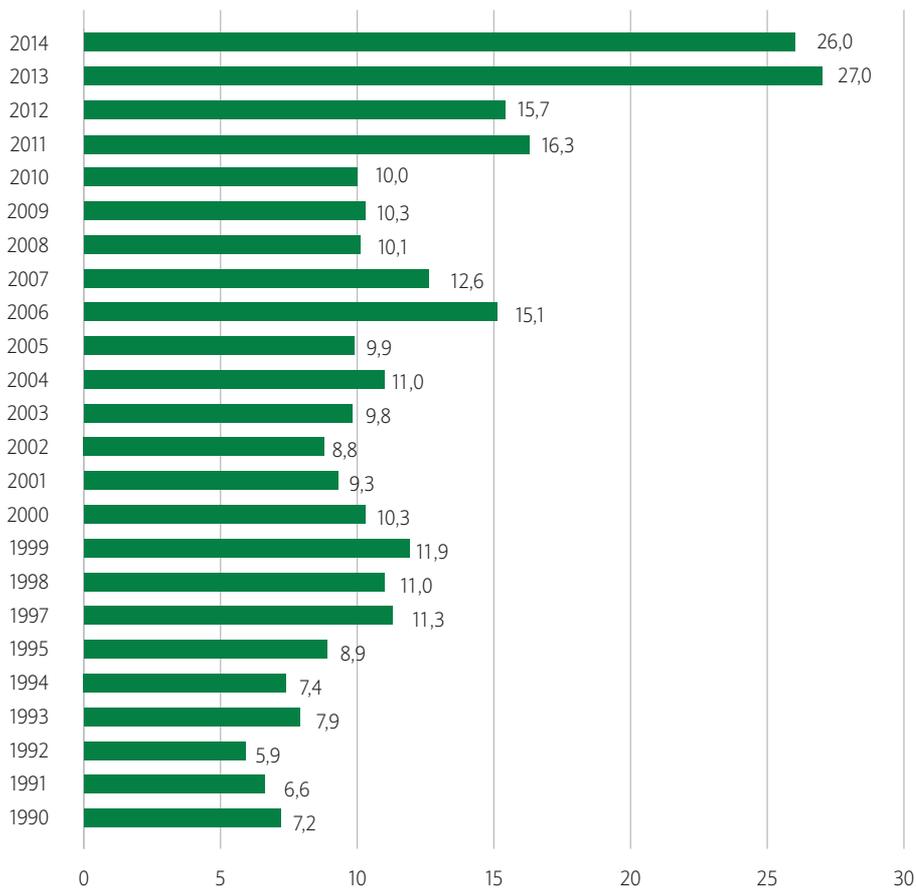
Fuente: Datos remitidos por ASOCIACIONES 2015

En el ejercicio 2014, a diferencia del año anterior, el apartado de servicios financieros ha sido el primer sector que ha recibido mayor número de incidencias, en concreto han sido un total de **284.738**, que suponen un **26,00%** del total de las incidencias tratadas por las organizaciones.

Estos elevados datos evidencian la necesidad de que las administraciones y las empresas del sector se comprometan con los

múltiples problemas que sufren los consumidores y usuarios del sector bancario financiero. Los productos de ahorro-inversión (pagarés, bonos estructurados, participaciones preferentes, planes de pensiones y fondos de inversión), las ejecuciones hipotecarias y los swaps hipotecarios, los contratos de cobertura hipotecaria y las cláusulas suelo han sido los temas que mayor número de incidencias han recibido.

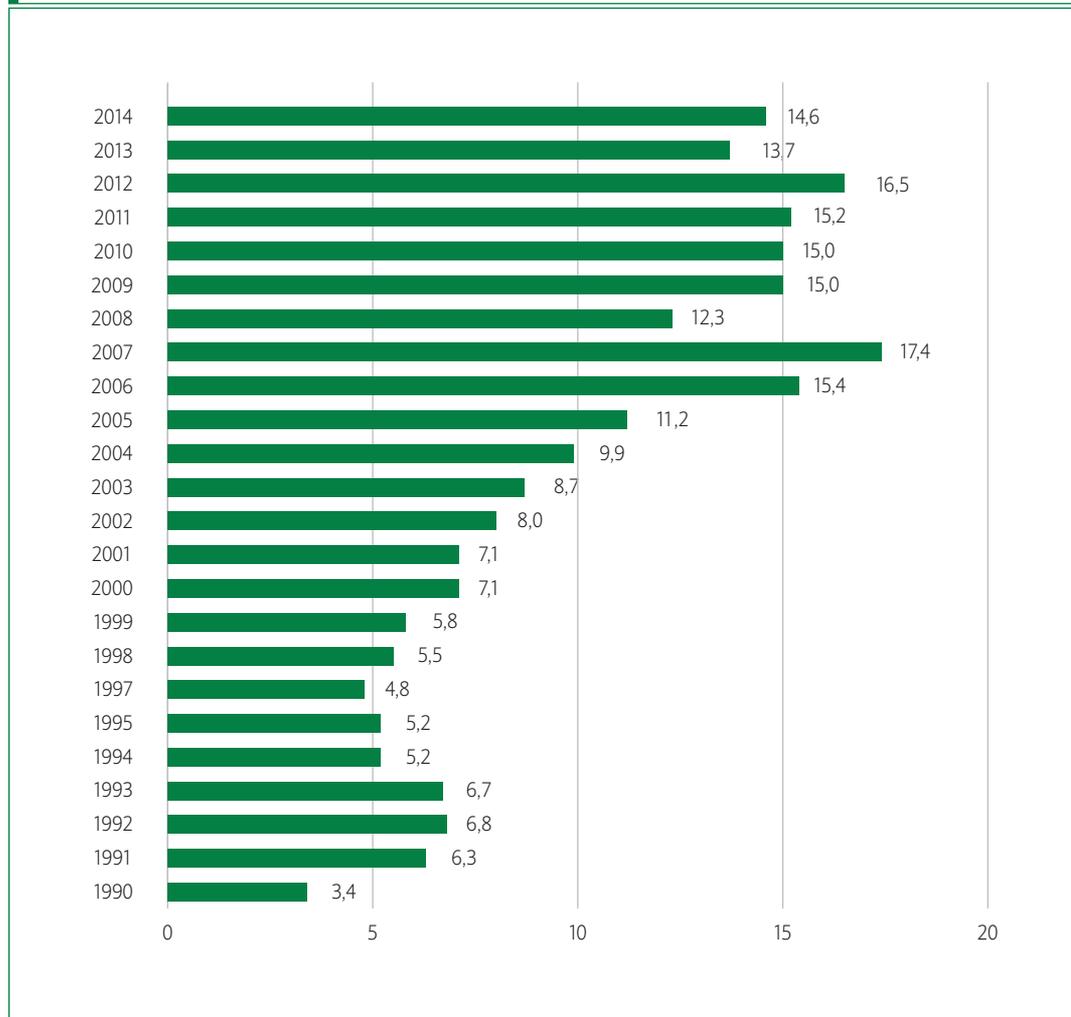
Gráfico nº 4: Porcentaje de consultas y reclamaciones en el sector servicios financieros, respecto al total



El sector de telefonía ha recibido un total de **160.169** consultas y reclamaciones y se ha situado en segundo lugar. El número de incidencias en el sector ha sido muy superior a las acaecidas en el año 2012, en concreto un 14,6% más. Las causas que han llevado a

los consumidores a ejercer su derecho han sido bastante parecidas a las esgrimidas en años anteriores: portabilidades, incumplimiento de ofertas, conflictos con las facturaciones y deficientes servicios de atención al cliente, entre otros.

Gráfico nº 5: Porcentaje de consultas y reclamaciones en el sector servicios telefonía, respecto al total



El sector vivienda ha decrecido en 2014 respecto al 2013 con un número de 37.398 consultas y reclamaciones recibidas, valorando la suma de alquiler y propiedad en un 3,4%, aunque es bastante previsible que en este sector continúen disminuyendo las consultas y reclamaciones.

En el conjunto del sector energético se observa un decrecimiento respecto al 2012 aunque el volumen numérico es muy alto con 77.989 consultas y reclamaciones.

Gráfico nº 6: Porcentaje de consultas y reclamaciones en el sector vivienda, respecto al total

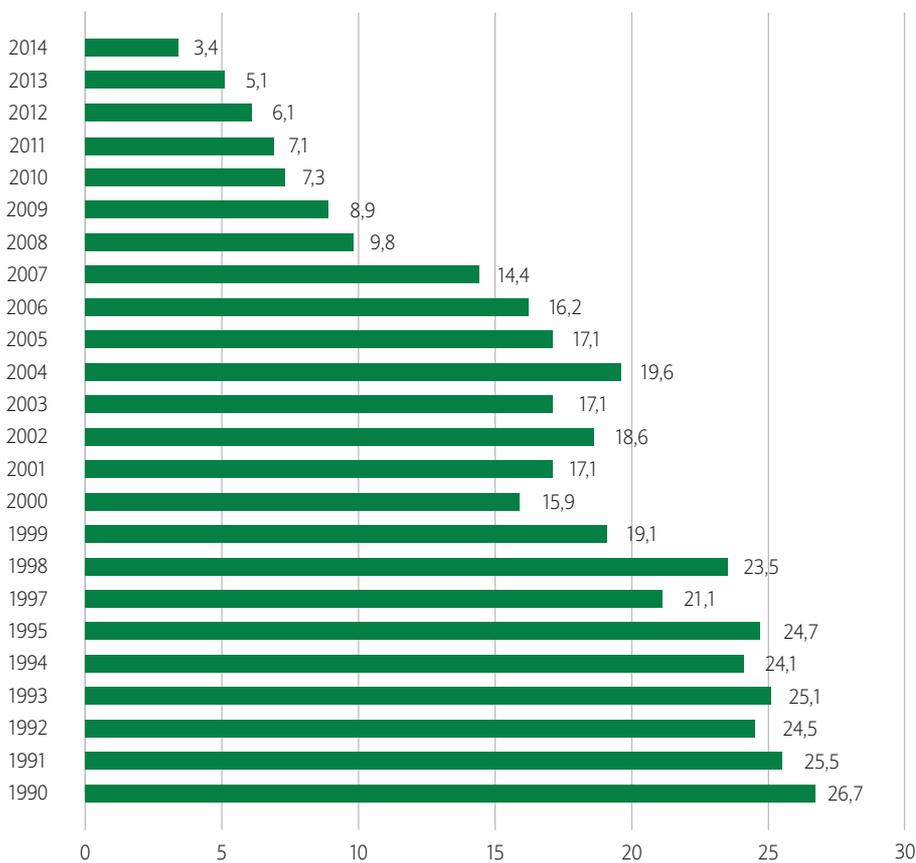
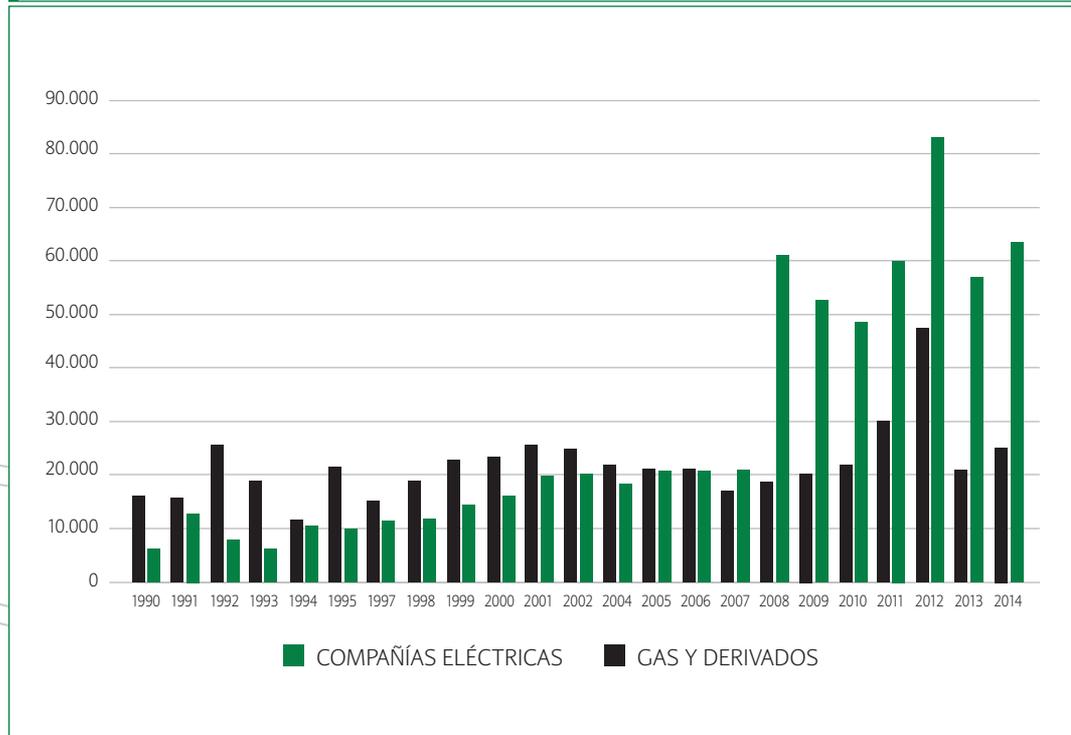


Gráfico nº 7: Número de consultas y reclamaciones en el sector eléctrico y de gas y derivados



3.5. POLITICA DE TRANSPARENCIA DEL CONSEJO

La sociedad civil demanda cada vez más transparencia a los poderes públicos y a las entidades privadas, y desde esta perspectiva y en el marco de las atribuciones que tiene el Consejo, éste quiere contribuir a esa pretensión ante la ciudadanía o sus representantes.

3.5.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

El Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumi-

dores y Usuarios modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, en su artículo 8 establece que:

“El Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto Nacional del Consumo proveerá al Consejo de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones”

Sin embargo, hay que destacar que el Consejo de Consumidores y Usuarios no dispone de recursos propios, ni dispone de una partida presupuestaria específica. Su financiación procede de una partida específica en los Presupuestos de la AECOSAN (que ha integrado al anterior Instituto Nacional de Consumo), que gestiona este organismo.

Conceptos según gastos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Becarios	29.451,35	27.458,23	29.986,00	20.524,00	30.732,00	7.533,20	20.894,88	10.584,00
Memoria	10.846,00	11.986,00	18.000,00	11.980,00	9.500,00	6.935,00		7.078,50
Gastos Asistencia	8.841,56	8.073,39	6.598,27	6.829,78	5.954,00	4.786,97	2.906,62	3.025,56
Estudios			14.480,00	11.950,00	11.000,00			
Publicaciones								
Papelería	1.570,28	1.216,87	280,75	1.100,95	291	11,45		
Congreso/Jornadas	5.060,68	3.420,00					708,40	5,109,72
Equipos informáticos - Grabación	6.831,70				136			
Mobiliario - Obras	17.549,91							
Base de datos legislativa								
Transporte								
Registro Patentes	2.228,45	2.228,45						
Dietas Asistencia		28.100,00	26.450,00	25.780,00	25.200,00	21.100,00	4.820,00	2.400,00
Total Gastos	82.379,93	82.482,94	95.795,02	78.164,73	82.813,00	40.366,62	29.329,90	28.197,78

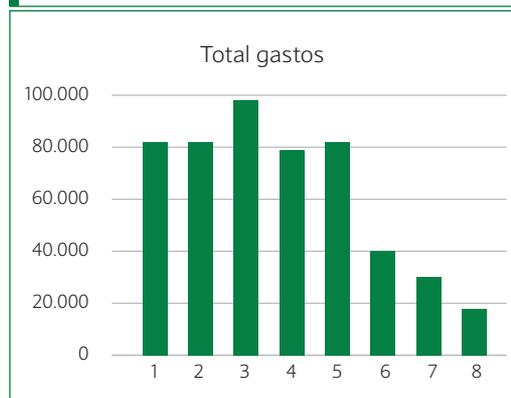
Si observamos los datos se aprecia que la financiación es muy variable y que no siguen ningún patrón de crecimiento. En el último año se ha mantenido el descenso iniciado en 2012, que ya tuvo una acusada reducción de gastos en torno al 50%, siendo más acusado en la partida de becas por motivo de la tardía incorporación en este ejercicio, en los estudios realizados, que han sido de producción propia y en las dietas de asistencia a plenos.

3.5.2. SUBVENCIONES A LAS AA.CC.

La Constitución, en su artículo 51, encomienda a los poderes públicos el fomento de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. En esta línea, el Real Decreto Legislativo, 1/2007 señala, en su artículo 37, que las “asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra autonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios tendrán derecho, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen, a percibir ayudas y subvenciones públicas”.

En base a ese mandato, con cargo a los Presupuestos de la AECOSAN anualmente, en el régimen de concurrencia competitiva previsto en la Ley de Subvenciones, se presta apoyo

Gráfico nº 8: Gastos CCU por años



económico a las asociaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito estatal, para la realización de programas y actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Los importes subvencionados a los programas presentados por cada una de las organizaciones pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios en el año 2014 fueron los que figuran en la tabla siguiente.

Programas subvencionados en 2014 con cargo a la aplicación presupuestaria 26.102.4920.482 por un importe de 2.252.641,20 euros.

Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE). G-50464932	
Fomento del asociacionismo.	299.202,50
Creación red agentes de consumo mejora posición de colectivos especialmente desprotegidos y de consumidores de mayor edad.	150.435,00
Por la mejora y extensión de la resolución alternativa de conflictos en el sector financiero y en los servicios de interés general.	142.027,50
Consumidores 2014: Retos y mejoras en sus derechos a la hora de contratar.	73.241,25
Total	664.906,25

Asociación General de Consumidores (ASGECO Confederación). G-78479417	
Fomento del asociacionismo.	142.046,40
Campaña nacional: «No clames, reclama V».	11.919,00
Consume original, sé auténtico.	116.991,60
Resolución alternativa de conflictos. ADR: dialogando en consumo.	75.290,60
Total	346.247,60

Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC). G-28934792	
Fomento del asociacionismo.	42.735,20
Actuaciones en defensa y protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las comunicaciones comerciales.	147.664,00
Total	190.399,20

Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU). G-84009487	
Fomento del asociacionismo.	154.400,00
30 años de derechos: Nuevos derechos en el aniversario de la LGDCU.	69.120,00
Consumidores vulnerables: Como entender el recibo eléctrico.	125.400,00
Total	348.920,00

Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU). G-41218215	
Fomento del asociacionismo.	150.152,00
Calendario 2015: Mayor información = Mayor protección.	19.214,00
Campaña de información para la prevención del desperdicio de alimentos y fomentar su consumo responsable: NO AL CUBO.	33.110,00
Campaña «No clames, reclama V».	31.871,00
Total	234.347,00

Consumidores en Acción (FACUA). G-91344986	
Fomento del asociacionismo.	156.462,40
Información sobre las novedades en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.	15.000,00
Información a los usuarios sobre el sector eléctrico.	15.000,00
Total	186.462,40

Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP). G-59372193	
Fomento del asociacionismo.	82.570,87
Reducción del desperdicio alimentario y consumo responsable - II.	12.274,80
Protección al consumidor vulnerable: Personas mayores.	28.464,94
Los consumidores domésticos en el sector eléctrico.	8.048,14
Total	131.358,75



**Federación Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE).
G-78405768**

Fomento del asociacionismo.	98.200,00
Derechos de los consumidores.	19.920,00
Información sobre las falsificaciones de productos.	9.120,00
Información para los consumidores de mayor edad.	22.760,00
Total	150.000,00

Total subvencionado

2.252.641,20





4

PONENCIAS Y DOCUMENTOS PROPIOS DEL CCU

DOCUMENTO RESPUESTA
A LA CONSULTA DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS MERCADOS
Y DE LA COMPETENCIA



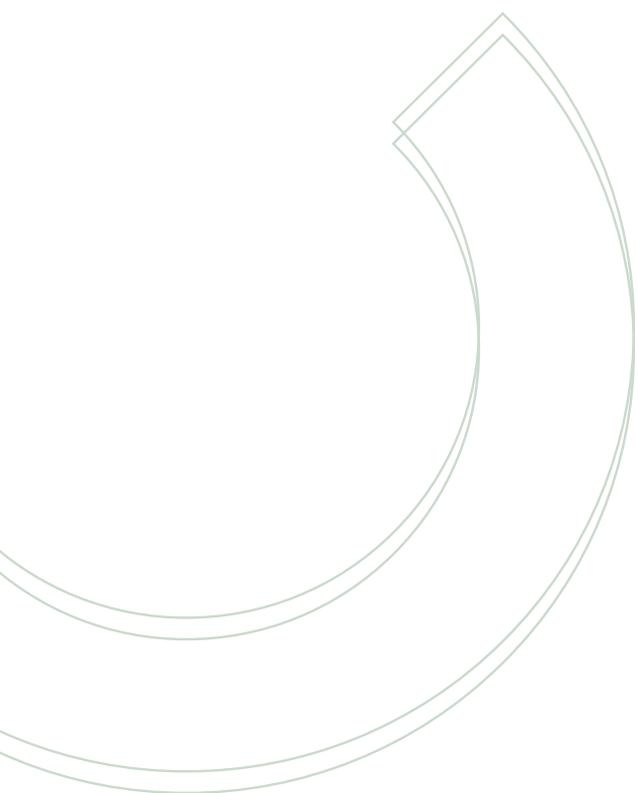
Consulta Pública Economía Colaborativa

Entidad u organismo: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia ha planteado una consulta sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, centrada en la prestación de servicios de dos sectores concretos, transporte de viajeros y alojamientos turísticos. A partir de este documento de la CNMC, el Consejo de Consumidores y Usuarios ha elaborado un documento consensuado en el que se aborda esta problemática.

I.- Consideraciones previas

Desde el CCU se echa en falta que se abra un debate amplio sobre el impacto de la denominada “economía colaborativa”, su implantación, las diferentes formas de prestación y sus tipologías, lo que, no figura en el documento que se somete a Consulta Pública por parte de la CNMC. Hay que tener en cuenta el progresivo agotamiento del sistema actual de desarrollo económico y su incapacidad para satisfacer las demandas individuales y colectivas de los ciudadanos. En ese sentido, el consumo colaborativo derivado de la



economía colaborativa puede suponer una herramienta de mercado complementaria con la que reiniciar y regenerar el mercado, saneándolo y haciéndolo más equilibrado y sostenible.

II.- Clase de actividades o servicios de economía colaborativa:

En primer lugar, es necesario diferenciar entre aquellas actividades realizadas por los particulares sin ánimo de lucro y aquellas otras que generan beneficios a quienes las ejercen. En este último caso, también hay que determinar si estas actividades contarán con una regulación específica o si recibirán el mismo tratamiento que las demás actividades económicas.

El CCU considera vital, antes de plantear una reforma normativa, llevar a cabo una recopilación y estudio de datos estadísticos de los sectores afectados, una consolidación de la normativa existente hasta la fecha con el fin de evitar su dispersión y una evaluación de la necesidad y proporcionalidad de las obligaciones de servicio público existentes y de las condiciones que pueden resultar dignas de protección.

Aunque el consumo colaborativo pueda ofrecer unos precios más reducidos al consumidor, el CCU advierte de que el nivel de protección de los consumidores y usuarios debe ser el mismo que existe en la economía convencional.

III.- Papel de las organizaciones de consumidores y de las Administraciones Públicas:

Teniendo en cuenta la situación actual, sería recomendable organizar encuentros entre las empresas de los sectores ya existentes, las nuevas empresas de la economía colaborativa y las organizaciones de consumidores con el fin de definir un marco de acuerdo que permita la integración de los nuevos modelos de oferta y demanda en el mercado convencional.

IV.- Los consumidores y usuarios en el ámbito de la economía colaborativa

El CCU señala la importancia de regular el ámbito de la economía colaborativa en aras de proteger a los consumidores, a través del establecimiento de sanciones en caso de infracciones. Hay que tener en cuenta que la falta de regulación puede provocar un entorno sin garantías para los consumidores y usuarios, por ejemplo en el caso de que el promotor de la actividad se presente como un mero intermediario y no esté obligado a responder de las deficiencias de la oferta.

Si acudimos a la normativa existente, el TRLGDCU contiene las disposiciones en materia de procedimiento sancionador e infracciones y sanciones, en sus artículos

46 a 52 ambos inclusive. Por lo que respecta a las prácticas comerciales desleales, la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, contempla en su artículo 11 los medios de ejecución de lo dispuesto en la misma. Por su parte, el artículo 13 de la Directiva, se remite a las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales de adaptación de la Directiva. Esta Directiva se entiende que afecta únicamente a las disposiciones nacionales dirigidas a proteger el interés económico de los consumidores.

En concreto, la incorporación de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se realizó, en primer lugar, introduciendo en la legislación general para la defensa de los consumidores y usuarios unos requi-

sitos de información necesarios y un régimen de comprobación y asistencia al cliente. Tal y como establece la Directiva 2005/29/CE, lo relevante es que el sujeto realice una actividad enfocada al mercado, aunque se trate de un apoderado, agente, comisionista u otro colaborador. Además, el sujeto pasivo debe ser un consumidor o usuario. Esta Directiva se ha incorporado en España, principalmente a través de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD) que amplía las prácticas comerciales desleales con los consumidores.

En relación a las transacciones electrónicas, la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSI) dispone que las ofertas a través de internet también pueden vulnerar los derechos de los consumidores y usuarios.



V.- Conclusiones

El informe del CCU concluye con las respuestas a las preguntas formuladas por la CNMC:

1.- Existe alguna otra regulación relevante de los sectores planteados que no haya sido descrita?

En principio, se considera que no existe otra regulación relevante.

2.- Está de acuerdo con las justificaciones apuntadas para la regulación existente en estos sectores?, que otras justificaciones existirían?:

El CCU considera prioritario definir un marco de acuerdo que permita la incorporación de nuevos modelos de oferta y demanda que puedan convivir en el mercado con los modelos tradicionales y, sobre todo, que garanticen similares derechos a la ciudadanía.

3.- Que problemas cree que plantea la regulación de estos sectores?

Los problemas se plantean en los sectores consolidados ante los nuevos operadores

que se introducen en el mercado, ofreciendo mejores condiciones económicas a los consumidores.

No puede olvidarse la cuestión de las normas imperativas para salvaguardar el nivel de protección existente para los consumidores y la competencia leal en el mercado así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que se impongan como requisito de acceso a la prestación del servicio.

4.- A la luz de lo anterior, considera que la regulación existente en estos sectores es necesaria y proporcionada?

Se ha comentado anteriormente la preferencia del CCU por intentar abrir un período de transición en el que se puedan alcanzar acuerdos de regulación, entre todos los operadores, con las Administraciones Públicas y las organizaciones de consumidores, para dotar de mayor seguridad jurídica a los sectores y alcanzar acuerdos competitivos que ofrezcan unos servicios de calidad y precios asequibles para los consumidores.



PONENCIAS JORNADA
30 AÑOS DE LA LEY GENERAL
PARA LA DEFENSA DE LOS
CONSUMIDORES Y USUARIOS



Manifiesto del CCU:

Propuestas de mejora en la protección de los consumidores y usuarios

Dña Manuela López Besteiro
Presidenta del CCU



La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios nació como respuesta a uno de los problemas sanitarios recientes más graves de nuestro país: *el síndrome del aceite tóxico*, envenenamiento masivo acaecido en 1981, que afectó a más de del consumidor y por su protección.

En este acto se ha explicado detalladamente cómo la norma desarrolló el artículo 51 de la Constitución y recogió aspectos fundamentales, como la obligación del Estado de garantizar y proteger la seguridad de los consumidores, su salud y sus legítimos intereses económicos; también el derecho a la información y la participación en la toma de decisiones públicas, fomentando el movimiento de consumidores y de sus organizaciones.

En estos años se han producido dos movimientos muy significativos en el ámbito de consumo: la descentralización autonómica de las competencias de consumo y el peso y la impronta europea a través de directivas y reglamentos. Al mismo tiempo hemos asistido a fenómenos sociales que afectan de modo especial al consumo: la crisis económica ha supuesto un desafío para el mantenimiento de los derechos del consumidor en todo el entorno de la Unión Europea, justo cuando los problemas de las familias, en relación con el con-

sumo se han incrementado de forma notable. Por otro lado, la globalización dificulta su defensa; las decisiones, tomadas individualmente, no pueden ser resueltas con eficacia en el mundo mediático, globalizado y complejo en el que vivimos, cercados por la publicidad. Es preciso, cada vez más, el apoyo colectivo de las Asociaciones y la tutela y protección de la Administración.

Como ha quedado patente en estas jornadas, es incuestionable que en estos 30 años de historia del consumo la sociedad, el mercado, las normas y los propios consumidores han evolucionado notablemente, se han producido grandes avances y nos hemos enfrentado también a graves problemas, bien dentro del ámbito alimentario como fue el síndrome de las vacas locas, como por malas prácticas, escándalos y fraudes como los casos *Opening*, *Gescartera*, *Forum* y *Afinsa*, la suspensión de actividad de algunas aerolíneas, las *cláusulas suelo* o las *preferentes*, que han afectado a miles de ciudadanos. También podrían añadirse otros problemas de gran actualidad, como los del mercado eléctrico o los derivados del sobreendeudamiento de las familias o las dificultades de acceso a la justicia de los ciudadanos o de las asociaciones de consumidores en representación o sustitución de ellos.

El Consejo y las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las organizaciones que lo integran han tenido en estos años un papel determinante como reflejo de la sociedad civil estructurada para la defensa de los individuos; sin embargo, dista mucho todavía de ser un contrapeso eficaz

de los poderes económicos. Las organizaciones de consumidores deben enfrentarse cada día, con recursos muy limitados, a profesionales expertos que defienden los derechos de productores y suministradores de bienes y servicios. El desequilibrio es patente y es necesaria una política decidida de respaldo, no solo a los consumidores, a su formación, información y defensa, sino también, y principalmente, a las asociaciones de consumidores para que puedan desarrollar su trabajo con eficacia y profesionalidad. Sin un movimiento de consumidores fuerte, estructurado y apoyado por las administraciones públicas, difícilmente podrá materializarse el mandato constitucional contenido en el artículo 51.

Que el trabajo es extenso en materia de consumo lo evidencia la larga lista de productos y sectores catalogados como tales.

La Ley 26/1984, determinaba en el artículo 2, apartado 2, que los derechos de los consumidores y usuarios deberían ser prioritariamente protegidos cuando guardasen relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado. Como consecuencia de ello se aprobó el Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, que vino a establecer y promulgar, el Catálogo de los Productos, Bienes y Servicios afectos al consumo. El Catálogo se confeccionó tomando en cuenta los hábitos de consumo de los consumidores y usuarios en ese momento, los niveles de demanda y utilización, así como los usos y prácticas comerciales y mercantiles imperantes en el mercado de los diferentes bienes y productos.

Circunstancias sobrevenidas, obligaron a revisar el catálogo en el año 2000 para adecuarlo al contexto del momento. Se aprovechó también la reforma para aclarar que la enumeración de los bienes, productos y servicios que constan en sus anexos tenía carácter enunciativo y no exhaustivo. En esta actualización se incluyeron, por ejemplo, productos alimenticios que no constaban en la relación originaria, como el café y demás alimentos estimulantes y derivados; y referencia a productos no alimenticios como los Instrumentos y material de óptica, fotografía, relojería y música. Tampoco se olvidó el legislador de mencionar que eran servicios de consumo los destinados a la atención a la infancia y las guarderías. Es destacar que en esa actualización del 2000, se amplió el concepto de vivienda como bien de consumo, ya se tratara de vivienda en compra o en arrendamiento, pues se hizo desaparecer la exigencia de que la vivienda debiera estar destinada a residencia habitual para que quedara amparada por el derecho de consumo. También, junto a los servicios bancarios, se hizo referencia expresa a la inclusión de los servicios financieros.

La última modificación del Catálogo ha sido en 2008, añadiéndose los servicios de consumo relacionados con la sociedad de la información.

Una ingente cantidad de productos y servicios forman, o pueden formar, parte del trabajo cotidiano de las asociaciones de consumidores. La complejidad de su actividad y la necesidad de apoyo a su trabajo parecen incuestionables.

El Consejo de Consumidores y Usuarios, en su Memoria de actuación de 1993, ya resaltaba que las organizaciones de consumidores *eran un instrumento necesario para facilitar una efectiva libre elección de los consumidores*. El Consejo reivindicaba, en aquella Memoria, *que las asociaciones constituían una alternativa válida para que los consumidores, en primer lugar, pudieran asumir su parte de responsabilidad en la promoción y defensa de sus derechos; y, en segundo lugar, para incrementar el nivel de formación e información de los ciudadanos respecto de los problemas relacionados con el consumo de bienes y servicios, mediante acciones como la edición de publicaciones especializadas, la realización de análisis comparativos o el asesoramiento jurídico*. En definitiva, decía el Consejo, *el movimiento asociativo de los consumidores deben ser, realmente, los interlocutores cualificados ante los poderes públicos de su competencia, un movimiento capaz de presentar opciones articuladas y coherentes en materia de política de consumo, de participar activamente en la implantación de cierto tipo de medidas y de colaborar con la administración en la detección de posibles irregularidades*. Además, *la política de consumo, desde la perspectiva del Consejo de Consumidores, debía integrarse en el resto de políticas, de manera que aquella política de consumo no sea simplemente algo sectorial, sino algo que se considere horizontalmente en la política gubernamental*.

Y, efectivamente, ha sido, en lo que respecta a integrar dentro del trabajo cotidiano de las organizaciones de consumidores, la política de consumo junto con las que se han venido denominando como “políticas concurrentes”, de entre las que cabe citar, por ejemplo, el medioambiente.

El Consejo de Consumidores está, hoy por hoy, presente en más de 55 organismos de carácter nacional o internacional en representación de los consumidores y usuarios. Desde su constitución el 13 de noviembre de 1991, el Consejo ha venido realizando propuestas en los distintos ámbitos de ese extenso territorio que es el consumo; permítanme, aunque sea de forma somera, que les traslade algunas de las propuestas que entendemos contribuirían a mejorar la posición del consumidor en el mercado y a dotar de mayor eficacia la defensa de sus derechos básicos y fundamentales:

MATERIAS ESPECIFICAS DEL MANIFIESTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

EDUCACIÓN

- Creación de un Centro Permanente de Educación al Consumidor, de carácter público en el que las asociaciones de consumidores tengan un amplio protagonismo.
- Incorporación a la enseñanza reglada de la educación para el consumo desde las primeras etapas educativas y la introducción en los estudios universitarios de especialidades que aborden la problemática del consumo desde el punto de vista del ciudadano-consumidor.

SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO

- Potenciación del Sistema Arbitral de Consumo, especialmente el arbitraje electrónico por lo que supone de abaratamiento de costes de tramitación, sin pérdida de agilidad y manteniendo todas las garantías jurídicas para las partes.
- Adhesión de todas las empresas públicas al Sistema Arbitral de Consumo y fomento de acciones encaminadas a la adhesión efectiva y no condicionada al Sistema Arbitral de Consumo de las empresas, con especial incidencia respecto de aquellas que gestionan servicios de carácter universal.
- Plan de medidas para impulsar un Arbitraje de consumo específico y en el sector financiero.
- Regulación del sistema arbitral para dar cabida a las acciones colectivas, y poder lograr una satisfacción extrajudicial de las mismas, con rapidez, eficacia y economía.

FOMENTO DE LAS ASOCIACIONES

- Elevar la representación de las asociaciones de consumidores en todos aquellos organismos y órganos de control estatal en los que se debaten asuntos que directa y/o indirectamente afectan a los consumidores y usuarios.

- Dotar al Consejo de Consumidores y Usuarios de los medios personales y técnicos necesarios para una adecuada ejecución de las funciones que tiene encomendadas de representación, consulta y participación de los consumidores.
- Reconocimiento de la personalidad jurídica propia del Consejo de Consumidores y Usuarios como instrumento necesario para el acometimiento de acciones de defensa de los consumidores.
- Apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores en atención al mandato constitucional contenido en el artículo 51 de nuestra Carta Magna mediante el establecimiento de unas directrices comunes y homogéneas entre todas las administraciones públicas de ámbito local, autonómico y nacional relativas al fomento del asociacionismo y la necesaria financiación y ayuda a las asociaciones de consumidores en sus respectivos ámbitos. También son precisas, modificaciones legislativas y fiscales tendentes al fomento del asociacionismo en nuestro país con previsión, entre otras, de desgravación fiscal de las cuotas que abonan los consumidores y usuarios asociados a las asociaciones de consumidores.
- Existencia de programas de consumo en los medios de comunicación social de titularidad pública de espacios y programas destinados a la información y educación de los consumidores y usuarios; con acceso y participación en los mismos de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas.

ALIMENTACIÓN

- Reformas legislativas y de fomento tendentes a una mejor y veraz información en el etiquetado de los alimentos (trazabilidad, transgénicos,...).
- Acometimiento de reformas legislativas, vía Ley Orgánica si ello fuera preciso, contra las páginas web que fomentan trastornos alimentarios como la anorexia y la bulimia, de modo que se prohíba la divulgación de esos contenidos y se imposibilite su difusión en internet.

MEDIO AMBIENTE. CONSUMO RESPONSABLE Y SOSTENIBLE

- Incorporar y promover el concepto consumo responsable a la legislación actual a todos los efectos y establecer como un derecho “básico de los consumidores”, el consumo sostenible.
- Aprobación de una Ley de Cambio Climático. Esta norma deberá ser una medida efectiva que frene el empeoramiento de la situación del calentamiento global y deberá estar encaminada a reducir los efectos de nuestras actuaciones como sociedad en el medio ambiente, promoviendo a su vez conductas responsables.
- Potenciación del comercio justo en todas las administraciones públicas con

la elaboración de un plan de fomento de compras públicas solidarias y responsables que debe ir en paralelo a un Plan que fomente, al mismo tiempo, el consumo responsable de las diferentes administraciones públicas. Elaborar Pliegos de Condiciones en los Concursos Públicos en los que se tengan en cuenta, según lo establecido en la Ley de Economía Sostenible, medidas que fomenten la adjudicación a las empresas que cumplan criterios de Responsabilidad Social Empresarial.

- Fomento de un modelo sostenible de producción y consumo, impulsando la recuperación y reciclaje máximos de residuos, y promoviendo la gestión responsable de envases de bebidas a través del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR), sistema ya recogido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
- Eco-label: España debe situarse a la vanguardia en el debate europeo relacionado con el etiquetado de la huella ecológica de los productos. No basta con incluir el origen; para los consumidores resulta fundamental conocer la huella ecológica de los productos y servicios que vayan a consumir. Esta etiqueta debería ser una norma legal en el Estado, especialmente en lo que se refiere a productos alimentarios y a productos importados de terceros países.
- Agua: Fomentar el uso racional del agua e impulsar la aplicación de tarifas progresivas en todos los usos que penalicen los consumos excesivos y, además, avan-

zando en la facturación por habitante. Favorecer los circuitos y recogida de aguas grises para usos en que no hace falta agua potable.

SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE O CONSUMIDOR

- Los Servicios de Atención al Cliente (SAC) son una parte esencial de las empresas y fundamental para los consumidores, ya que son la única vía de contacto con la entidad que le permite resolver los problemas, incidencias o cualquier otra cuestión relacionada con el servicio contratado o bien adquirido.
- Las Asociaciones de Consumidores constatan a diario cómo estos servicios, principalmente en las grandes empresas, son muy deficientes; una parte importante de su personal no tiene una formación adecuada por lo que, en ocasiones, existen verdaderos problemas para poder llegar a resolver una incidencia sin que suponga un auténtico quebradero de cabeza para el consumidor. Además, en muchos casos, existe una incomprensible descoordinación de los distintos departamentos de los SAC.
- En este sentido, el Consejo de Consumidores y Usuarios ha abogado reiteradamente por la necesidad de aprobar la Ley de Servicios de Atención al Consumidor, cuyo primer anteproyecto de-

cayó al finalizar la pasada legislatura sin haber sido aprobado. Aunque la reciente Ley 3/2014 por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias regula algunos aspectos relacionados con la atención al consumidor en los SAC, el Consejo considera imprescindible continuar desarrollando esta materia.

- El CCU entiende que, en esa futura regulación debería tomar en cuenta ciertas directrices básicas como, por citar solo algunas, las relativas a :

1. Que sea una ley cuyo ámbito de aplicación no excluya, tal y como sucedió con el proyecto presentado en la pasada legislatura a los servicios de interés económico general pues este tipo de servicios afectan de manera directa a los consumidores y usuarios, el grado de insatisfacción de la atención al cliente en estos sectores es similar o incluso superior al resto y son objeto de multitud de quejas y reclamaciones según los datos que maneja el Consejo.
2. Que garantice la accesibilidad del Servicio de las personas con discapacidad, para facilitar la igualdad de oportunidades y evitar su discriminación.
3. Que permita reclamar con eficacia y no queden limitados los motivos de reclamación que puede dirigir el consumidor frente a la empresa.

4. Que el consumidor pueda acceder al Servicio de Atención a través de cualquier medio para la presentación de su queja, reclamación o incidencia; ya sea de forma presencial, por correo postal, vía telefónica o por medios electrónicos, y siempre a su elección.

5. Obligación de resolución del problema o incidencia en un plazo de tiempo razonable y existencia de un mecanismo que garantice al cliente la constancia de la formulación o presentación de la queja, reclamación o incidencia

VIVIENDA

La grave situación de crisis y el cada vez mayor número de ejecuciones hipotecarias que están dejando a millones familias en situaciones económicas dramáticas exige reformas legislativas inmediatas. Entre estas reformas se propone:

- Aprobación de una regulación más protectora con los ocupantes de viviendas que hayan sufrido procedimientos hipotecarios, en orden a permitir su derecho a una vivienda con la correspondiente suspensión de los lanzamientos; para ello es viable la adopción de acuerdos con los acreedores bancarios en orden a utilizar la vivienda a bajo precio y no a echar a los ocupantes, quedando vacía o de otra manera infrautilizada.

- Una reforma legislativa que tenga como objeto no hacer efectivo el desalojo de una vivienda utilizada como habitual en tanto no se acredite la venta de la misma ejecutada para otro usuario efectivo de dicha vivienda. De esta manera se evitará que una familia se quede sin vivienda para quedar esta finalmente deshabitada, convirtiéndolo de esa manera en un bien con un uso determinado y no se quede como mero bien especulativo contrario al art. 33 (derecho de propiedad) ni 47 (derecho a una vivienda) de la Constitución.
- Además, se estiman necesarias reformas legislativas en materia financiera: Ley de Enjuiciamiento civil, Ley Concursal, la actualización de la Ley de Represión de la Usura, regulación de la dación en pago en los casos en los que no sea aplicable el Real Decreto-Ley 6/2012, la aprobación de una Ley de Sobreendeudamiento Familiar.
- Elaboración de un plan integral, a escala nacional, de apoyo al alquiler con el horizonte de que al menos un 25% de todas las viviendas lo sean en régimen de alquiler.
- Creación de una bolsa con viviendas públicas (o pertenecientes a entidades financieras producto de procedimientos hipotecarios) desocupadas para ponerlas en el mercado como vivienda social en alquiler.
- Dotación de mayores recursos a las ayudas para alquiler de vivienda, para aquellas personas o familias con rentas bajas.

SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR

- Resulta fundamental impulsar la puesta en marcha de una Ley de Quiebra Familiar para los hogares afectados por el sobreendeudamiento, que permita a los tribunales declarar cancelada la totalidad de la deuda tras valorar una serie de elementos, como, entre otros, la buena fe de los deudores o la situación en la que se contrajeron los créditos. La reciente modificación del artículo 178.2 de la Ley Concursal (Ley 14/2013), referido al concurso de personas físicas, maneja demasiados criterios de forma que la deseada segunda oportunidad quedaría alejada en demasiados supuestos, además de estar más pensado para autónomos que para familias.
- Ejecuciones hipotecarias y desahucios en casos fuera del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 6/2012: a corto plazo debe establecerse una moratoria hipotecaria para consumidores con dificultades económicas. A medio plazo es necesario constituir una serie de organismos específicos (quizá de carácter municipal) para valorar los elementos mencionados en el punto anterior (como la buena fe de los deudores) si se quiere llevar a cabo una política social razonable que prime el interés de los consumidores por encima del de las entidades crediticias.
- Dación en Pago: aunque es un tema polémico, merece un debate serio, pues

establecer una dación en pago modulada y regulada con precisión y proporcionalidad puede ser justo para el ciudadano. Hay que tener en cuenta que es la entidad bancaria quien valora el piso, quien realiza el estudio económico al cliente que solicita la hipoteca, quien decide hasta cuanto puede financiar de ese valor, quien dice que interés va a cobrar, y por tanto parte de la responsabilidad de que un contrato de hipoteca fracase deviene de ello.

- Cláusulas techo y suelo: controlar su abusividad es tarea difícil, pero sin una regulación más específica, sin unos criterios claros, los consumidores se encuentran indefensos. Es necesario que se realice una seria regulación y que pueda también aplicarse a hipotecas y contratos ya en vigor, para dar un respiro a las familias con problemas económicos. Puesto que las entidades financieras ya han recibido del erario público un balón de oxígeno, parece adecuado exigir que ellas también realicen un esfuerzo mínimo en beneficio de los usuarios. Además, es imperativo una solución homogénea y aplicable a todos los consumidores afectados, que eviten soluciones dispares contrarias a la seguridad jurídica como la que en la actualidad se vive con la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 26 de julio de 2013 y la del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013.
- Implementar fórmulas mediante las que las administraciones autonómicas puedan reconvertir las viviendas VPO cuyos propietarios no puedan hacer

frente a los pagos del préstamo hipotecario, ofreciéndoselas en alquiler en condiciones asumibles; y sobre todo no vendiéndolas (más o menos empaquetadas) a fondos buitre con una finalidad que se sitúa en el extremo opuesto al que la promoción fue creada, como ha sucedido en algunos municipios.

- Impulsar medidas de apoyo a los consumidores embargados, de manera que aquellos ciudadanos o familias que hayan sido desalojados de su vivienda habitual por impago de hipoteca, carezcan de otros bienes y tengan rentas bajas.

SERVICIOS PÚBLICOS Y ESENCIALES

- Potenciación, preservación y mejora de la gestión y el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Mayor control y transparencia en la fijación de unos precios justos de los servicios esenciales de telecomunicaciones, transportes, suministros de luz, gas y agua. Potenciación de las bonificaciones a los colectivos más necesitados.
- Reducción del tipo impositivo de IVA (reducido) a todos los servicios básicos esenciales (luz, gas).
- Establecimiento de un modelo de indemnizaciones tasadas y automática a favor del consumidor, similares al existente en el transporte aéreo.

ENERGÍA

- El CCU considera que el suministro eléctrico es un servicio básico esencial que debe estar eficazmente sometido a obligaciones de servicio público para que resulte accesible a los consumidores domésticos y garantice sus derechos. Por ello no debería quedar al arbitrio y evolución de los intereses del mercado.
- Precio del suministro. Debe partirse de la concreción de lo que debe ser un “precio razonable” que no produzca discriminaciones y evite la exclusión energética, garantizando el acceso universal al servicio para el consumidor o usuario doméstico.
- La energía y sus externalidades. El coste de la energía debe reflejar también los impactos ambientales de la misma. Para ello, resulta imprescindible incluir en las facturas eléctricas el origen de la energía y los impactos ambientales que genera.
- Los nuevos contadores “inteligentes” deben permitir a los usuarios (a través, por ejemplo, de un cuadro de información actualizado y comprensible instalado en sus hogares) conocer las diferentes variables para que puedan adaptar realmente sus pautas de consumo hacia el ahorro energético. La red inteligente en el sector energético debe servir para evitar problemas de facturación; en su defecto, deberá exigirse la facturación real mensual.
- Nuevo modelo energético: es imprescindible dar un impulso definitivo a las energías renovables y suprimir las subvenciones a los combustibles sucios. España debe abandonar cuanto antes su extrema dependencia del petróleo exterior, cuya onerosa factura pagamos con creces todos los ciudadanos. Asimismo, es necesario establecer cuanto antes un calendario de cierre para las centrales nucleares españolas. Por último, el Gobierno debe asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el Código Técnico de la Edificación, en vigor desde 2006 y que exige la instalación de placas solares para calentar el agua en los edificios.
- Equilibrar los derechos de todos los consumidores de energía eléctrica.
- Es necesario controlar y sancionar las prácticas abusivas que se ponen en marcha por las comercializadoras de energía eléctrica, ya que se está incumpliendo los derechos que tienen los consumidores en materia de consumo y que se recogen claramente en la normativa que regula el mercado de la electricidad. Han de implantarse medidas necesarias para que los organismos competentes de las Comunidades autónomas vigilen y actúen realmente contra las prácticas de las empresas del sector energético, dotando a su vez de mayores competencias de actuación a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).
- Elaboración de un contrato tipo para el suministro de electricidad a Precio Voluntario para el Consumidor (PVPC) y

el suministro de gas, donde se recojan los derechos de los consumidores reconocidos en las Directivas comunitarias.

- Déficit de tarifa. Han de buscarse soluciones para atajar el problema del déficit sin cargar todo el peso en los consumidores, ya que las medidas propuestas hasta ahora no han resuelto el problema ni garantizado un precio justo y razonable a los consumidores.

Es necesario promover reformas e instaurar medidas oportunas que traten de evitar que los consumidores sigan pagando en su factura eléctrica muchos conceptos que no están directamente relacionados con la producción y la demanda de electricidad. Las facturas de la luz deberían incluir únicamente aquellos conceptos relacionados con el coste del suministro y evitar que incorporen conceptos que derivan de decisiones políticas pasadas. Un consumidor doméstico, de cada 100 euros que paga, sólo 35,4 euros corresponden al consumo de energía

- Rechazo a las reformas establecidas que implican la subida del término de potencia en la factura de la electricidad. Esta medida introduce un cambio importantísimo en el modelo de facturación de la luz, cambiando el peso que tienen en el recibo sus dos componentes: el fijo (término de potencia) y el variable (término de energía). Ahora hay mucho más peso el fijo que el variable. La subida de agosto de 2013 supuso disparar el coste del término fijo de potencia y bajar el término de ener-

gía. El incremento del término de potencia es mayor a la bajada del término de energía; esta medida conlleva pagar por el componente fijo, eliminando los principios de eficiencia energética y ahorro. No cabe duda de que no se trata de una medida que fomente el ahorro y la eficiencia energética entre los consumidores.

- Facturas: es necesario clarificar la factura, si bien la complejidad actual es reflejo de la propia complejidad del sistema: incluir gráficos y colores no hará más transparente el sistema eléctrico si no se hacen cambios profundos. Las nuevas facturas debería incorporar los términos y conceptos que les sirvan a los consumidores comprender realmente los diversos conceptos que incorporan sus facturas, qué es lo que realmente se paga en estos conceptos, qué términos (de potencia y de energía) se cobran al consumidor, de forma clara y comprensible, y comparable con otras ofertas y tarifas existentes en el mercado, y presentar los descuentos aplicados de forma clara o bien los costes por servicios adicionales que se cobran al consumidor.
- Son necesarias campañas informativas para los consumidores sobre los cambios que se han producido en el modelo de facturación de la electricidad.
- Pobreza energética y consumidores vulnerables.: Se deben adoptar medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vul-

nerables; - definir el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos; y - garantizar la aplicación de los derechos y las obligaciones relacionados con los clientes vulnerables.

- Eficiencia energética y rehabilitación energética de edificios. Fomento de la mejora energética de las viviendas encaminadas a aumentar la eficiencia energética. En España tenemos un parque de viviendas muy antiguo y de ahí derivan los supuestos de déficits energéticos que se producen en el ámbito doméstico. La clave de todo esto es fomentar una mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación energética de los edificios, como prioridad, ya que mejorará la calidad de vida de los ciudadanos y además permitirá la creación de empleo en uno de los sectores más afectados por la crisis.
- Autoconsumo. Eliminar los impedimentos al autoconsumo. Si el modelo tradicional ha sido el del consumidor cautivo de las compañías eléctricas, el nuevo modelo va a ser el del consumidor soberano como centro del sistema, generador de su propia energía y parte activa de la gestión de su demanda. Es el modelo de las directivas europeas y el que exige la recuperación económica. La falta de respeto al consumidor está alumbrando la que va a ser la gran revolución energética: la revolución de los consumidores.

SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS

- Incremento de las acciones encaminadas al cumplimiento de las normas sobre seguridad de los productos no alimenticios.
- Incremento de las acciones de control en aduanas, puertos y aeropuertos respecto del cumplimiento de las normas fitosanitarias y de seguridad alimentaria de los productos.
- Campañas de difusión entre los consumidores sobre los diferentes sistemas de redes de alerta en materia de productos inseguros para la prevención de accidentes.

CONTROL DE MERCADO

- Fomento, potenciación y coordinación entre las distintas administraciones públicas de equipos interdisciplinarios de inspección y sanción en materia de consumo para una defensa eficaz de los derechos de los consumidores.

TELECOMUNICACIONES

- El salto sustancial dado por la Ley de Economía Sostenible del año 2007 en el sentido de incrementar el servicio universal al ADSL de un mega. Sin embargo es un

mínimo evidentemente insuficiente, especialmente en zonas rurales en las que la cobertura para hacer llegar un adecuado servicio de telefonía fija no está consolidado. La casi una década transcurrida desde la ampliación de aquel servicio mínimo justifica una revisión de su alcance, habiéndose perdido una magnífica oportunidad con la aprobación de la recentísima Ley 9/2014, la cual reitera lo ya previsto en la Ley de 2007.

- Existen cometidos pendientes que, aunque sean de escasa cuantía, en la medida en que afectan o pueden afectar a muchos consumidores aconsejan la adopción de medidas. Es el caso de la pérdida del saldo por caducidad de tarjetas de servicios móviles, o la exigencia de permanencias no debidamente documentadas o justificadas, muchas de las cuales suelen terminar con la inclusión de los datos del consumidor en ficheros de impagos de forma indebida.
- Aunque el servicio de acceso a Internet de banda ancha ha mejorado en cuanto a su calidad, lo cierto es que los megas publicitados y contratados no coinciden con los prestados. Aunque el cliente en realidad tenga suficiente con el servicio que se le presta, resultaría que entonces debiera pagar menos toda vez que el servicio que se le presta no es el que corresponde a su tarifa.

COMERCIO ELECTRÓNICO

- Siguen siendo frecuentes las reclamaciones derivadas de incumplimientos sobre

insuficientes existencias, incumplimiento del deber de entrega o de la devolución del dinero pagado en caso de ejercicio del derecho de desistimiento. La dificultad de reclamar en caso de empresas ubicadas en el extranjero, la complejidad de los procedimientos judiciales (a pesar de las muchas facilidades en materia competencial o no exigencia de postulación), la insolencia de los reclamados o la interposición de personas jurídicas es un obstáculo para estas reclamaciones.

- La nueva Ley 3/2014, que modifica la LGDCU, ha sido el último e importante hito legislativo en materia de venta a distancia. Aunque obedezca a la transposición de una directiva comunitaria tiene importantes aciertos como la mejora de la normativa comunitaria en orden a exigir la formación por escrito o medio equivalente de los contratos telefónicos. Pero sin embargo de nuevo se ha perdido la oportunidad de retomar la regulación de los servicios de atención al cliente de las empresas en orden a evitar el embudo que en la actualidad son para las reclamaciones de los clientes.

PROTECCIÓN DE DATOS

- La falta de medios de la Agencia Española de Protección de Datos no ha de ser obstáculo para el correcto cumplimiento de sus fines. El reciente éxito obtenido en el caso Google (sentencia del TJUE de 13 de mayo de 2014) evidencia la necesidad de mantener y potenciar los medios

a disposición de este organismo. Por ejemplo, las primeras denuncias por instalación de videocámaras con infracción de la normativa tenían como habitual efecto la personación de un inspector

- La modificación en el año 2012 (Real Decreto Ley 13/2012) de la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información, y la reiteración de la regulación en la reciente ley general de telecomunicaciones, en materia de cookies ha provocado un cierto caos en los prestadores de servicios que, lejos de contribuir a la transparencia informativa en favor de los consumidores, han generado en éstos una desconfianza hacia el tratamiento de los datos que los servidores web hacen de los datos almacenados en sus equipos. Ciertamente el documento informativo de la AGPD elaborado al efecto es muy esclarecedor, pero consideramos innecesario generar el movimiento e inquietud para que, en última instancia, el consumidor siga navegando ignorando las muchas advertencias que la totalidad de las páginas web realizan.

ACCESO A LA JUSTICIA

- La tutela judicial de los ciudadanos ante los tribunales necesita de cambios importantes para garantizar verdaderamente una protección eficaz de sus intereses colectivos como consumidores. Esta fue la principal conclusión de una interesante jornada que reunió a expertos del Consejo de Consumidores y Usuarios, de la

Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y de la Fiscalía, y en la que se pusieron de manifiesto aspectos como la insuficiencia, dispersión y fragmentación de la legislación española sobre acciones colectivas; la sobrecarga de trabajo y la falta de medios que soportan los Juzgados, y las dificultades que supone para los consumidores enfrentarse a procesos judiciales largos y de resolución incierta por lo que en muchos casos desisten para no tener que pagar tasas judiciales y honorarios de abogados, procuradores y peritos que pueden superar la supuesta indemnización.

En consecuencia, el número de estas acciones desarrolladas en España es muy inferior al del resto de Europa. Para paliar estas carencias, el CCU propone una serie de reformas de distinto orden jurisdiccional y legislativo, encaminadas a facilitar ese ejercicio de la tutela judicial efectiva de los consumidores, especialmente en la defensa de intereses colectivos y difusos, y a garantizar el cumplimiento del principio de igualdad entre los operadores del mercado:

MEDIDAS DE CARÁCTER CIVIL

- Facilitar la legitimación activa del Ministerio Fiscal, dotarle de mayores medios, y simplificar los trámites para facilitar el ejercicio de estas acciones por el Instituto Nacional del Consumo así como el resto de organismos competentes en materia de defensa de los consumidores.
- Crear un Fondo para litigar tutelado por la Administración pública, que tenga

como finalidad atender los gastos que genere el ejercicio de las acciones colectivas a las asociaciones de consumidores. A este Fondo se destinarían los remanentes de las indemnizaciones que no sean objeto de liquidación y un porcentaje de las multas impuestas en materia de competencia y de infracciones de consumo.

- Desarrollar reformas procesales concretas, para garantizar el resarcimiento íntegro del interés general de los consumidores mediante la ejecución efectiva de las condenas conseguidas: entre otras, la modificación del carácter de cosa juzgada en procesos en defensa de los intereses generales de los consumidores y de la condena en costas; impulsando el ejercicio responsable de las acciones colectivas que permita a las asociaciones de consumidores y usuarios desempeñar su función de saneamiento del mercado mediante el ejercicio de estas acciones.

MEDIDAS DE CARÁCTER PENAL

- Garantizar el reconocimiento expreso de la legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios más representativas para el ejercicio de la acusación particular en defensa de los intereses generales de los consumidores.

MEDIDAS EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

- Mejorar los mecanismos de representación colectiva, de forma que sean más ágiles y den respuesta a todos los afec-

tados que soliciten justicia. La experiencia del ejercicio de los denominados “pleitos testigo”, que se plantean cuando hay un gran número de demandas similares, demuestra la necesidad de esta medida.

- Garantizar el reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores ante los Tribunales Económico-Administrativos.

MEDIDAS A NIVEL DE EUROPEO Y TRANSFRONTERIZO

- Introducir mecanismos de acciones indemnizatorias colectivas a nivel de la Unión Europea que permitan la efectividad y satisfacción de los derechos económicos de los consumidores. Hasta el momento, el ejercicio real de las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores entre diferentes estados miembros, es decir, cuando los ciudadanos afectados se encuentran en un país y el oferente se encuentra establecido en otro distinto, ha sido decepcionante, debido al elevado coste que representa su ejercicio, su complejidad al desconocer las peculiaridades de la legislación de otros países, la larga duración de los procedimientos y su limitado alcance.

Ponencia marco

D. Jesús María Posada
Moreno.

Presidente del Congreso de
los Diputados

Deseo, en primer lugar, felicitar al Consejo de Consumidores y Usuarios por la iniciativa de organizar esta Jornada, al tiempo que les agradezco muy sinceramente que me hayan invitado a participar en ella con esta Ponencia marco.

Conmemoramos el trigésimo aniversario de lo que fue en su momento una norma muy innovadora en nuestro Derecho, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Que posteriormente ha sido objeto de diversas modificaciones y completada por otras normas sobre la materia, en su mayor parte reunidas en el vigente Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

En esta intervención, respondiendo a la petición que me fue planteada por los organizadores de la Jornada, centraré mi atención en la base constitucional de las citadas normas legislativas, es decir, en el artículo 51 de la Constitución española de 1978.

Creo que es muy oportuno, en efecto, que subrayemos el valor de este precepto cons-

titucional, que no tiene precedente en otros textos constitucionales europeos, si se exceptúa el muy remoto del artículo 81 de la Constitución portuguesa de 1876.

Yo quisiera resaltar, sobre todo, tres aspectos del citado artículo de nuestra Carta Magna.

En primer lugar, y como ya he señalado, su originalidad.

Pienso que, cuando la Constitución española ha cumplido 35 años de vigencia, y cuando desde algunos sectores se alzan voces que reclaman su reforma, es preciso poner en valor también las numerosas virtudes de nuestro texto constitucional.

De entre las que no es la menor el haber incorporado una muy avanzada declaración de derechos, completada por la proclamación de los principios rectores de la política social y económica.

Aunque estos últimos principios no generen por sí mismos derechos subjetivos de los ciudadanos directamente alegables ante los Tribunales, han de informar, como indica el artículo 53 de la Constitución, “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.

Pues bien, entre esos principios se encuentra la protección de los consumidores y usuarios, que con la Constitución española de 1978 es elevada por primera vez en Europa al rango de un mandato constitucional.

En cuanto a la forma concreta en que se plasma esa protección en la Constitución española, *el segundo aspecto que quiero destacar* es la profunda coherencia de nuestro artículo 51 con los principales desarrollos internacionales sobre la materia que se habían producido hasta 1978.

El principio de protección de los consumidores y usuarios es pues original, y esto es muy relevante, en cuanto a su inserción en la norma suprema de nuestro sistema político y jurídico, la Constitución.

Pero no lo es, y ello también es razonable, en su contenido concreto, que ha sido tomado en muy buena medida de normas y recomendaciones internacionales.

Concretamente, y como ustedes sabrán, el texto definitivo del actual artículo 51 procede de una enmienda presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente -del que formaban parte Senadores de designación

real-, que fue aprobada por unanimidad en la Comisión Constitucional de la Cámara Alta.

Su defensa correspondió a una Senadora de ese Grupo Parlamentario, la profesora Gloria Begué, que posteriormente sería Magistrada del primer Tribunal Constitucional español entre 1980 y 1989.

Pues bien, tanto en la justificación de la enmienda como en su defensa en Comisión se hizo referencia a la necesidad de adaptar el precepto a los textos internacionales, concretamente la Carta de Protección de los Consumidores, aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1973; el Informe publicado por la OCDE en 1972 sobre la política de protección a los consumidores en los Estados miembros de dicha organización; y la Resolución del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea de abril de 1976.

Como señalaría la Senadora Gloria Begué en su intervención en el debate constituyente, “de acuerdo con la doctrina recogida en estos documentos, cuatro son los objetivos de la política de defensa del consumidor: uno, la protección de su salud y seguridad; dos, la protección eficaz de sus intereses económicos; tres, la información y la educación de los consumidores, y, cuatro, la consulta y representación de los mismos en relación con las decisiones que les conciernen”.

Pues bien, son justamente esos cuatro principios de la política de protección de los consumidores y usuarios –los dos pri-

meros sustantivos, y el tercero y el cuarto de carácter instrumental- los que quedan finalmente consagrados por el artículo 51 de nuestra Carta Magna.

Y el tercer aspecto de este precepto constitucional que quisiera destacar es que, precisamente por el rigor y la precisión con que fueron definidas en él las directrices fundamentales de la política de protección de los consumidores, el artículo 51 ha demostrado una extraordinaria fecundidad y virtualidad para su desarrollo normativo.

Un primer desarrollo fue, cinco años después de la aprobación de la Constitución, la Ley cuyo 30 aniversario conmemoramos en esta Jornada, cuya estructura se articuló sobre la base de los cuatro principios a que he hecho referencia.

Pero desde entonces se ha producido una intensa actividad legislativa, en materias tan diversas como contratos a distancia, responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, viajes combinados, prácticas comerciales desleales, garantías y servicios postventa o condiciones generales de la contratación.

Actividad legislativa que ha traído también causa de las directivas elaboradas por la Unión Europea, que ha sido necesario trasponer a nuestro ordenamiento jurídico.

El último hito de este desarrollo normativo se ha producido en esta misma Legislatura, con la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementa-

rias, que traspone a nuestro ordenamiento la más reciente de las Directivas comunitarias sobre esta materia, la Directiva de 25 de octubre de 2011 sobre derechos de los consumidores.

Excedería del ámbito de esta intervención entrar en un análisis detallado de esta evolución legislativa.

Pero sí quiero poner de relieve que las profundas transformaciones económicas y tecnológicas de las últimas décadas plantean desafíos cada vez mayores en relación con la adecuada protección de los consumidores.

En efecto, hace ya mucho tiempo que la relación entre consumidor y vendedor ha dejado de ser simétrica y equilibrada.

Hoy adquirimos la mayor parte de nuestros bienes y servicios a grandes empresas multinacionales, limitándonos a otorgar nuestro consentimiento a contratos de adhesión con cláusulas preestablecidas.

En la mayoría de los casos, se ha perdido incluso toda relación personal en el momento de la compra, pues la contratación se hace por vía telefónica e incluso telemática.

Hay, pues, un patente desequilibrio entre la posición del proveedor y la del consumidor, por lo que, sin una adecuada regulación y control, el consumidor quedaría completamente al albur de los posibles abusos de las grandes compañías.

Como señala el profesor Rodrigo Bercovitz, “la protección de los consumidores es una nueva manifestación de la evolución social

del Derecho, que obliga a abandonar el principio de la igualdad formal ante la ley para tratar de proteger a la parte más débil, y al igual que ha sido necesario establecer un derecho del trabajo para proteger a los trabajadores, parte más débil de la relación laboral.

Hoy se considera preciso proteger al consumidor o más exactamente al individuo particular, que se encuentra inerme frente a las empresas y a los profesionales con los que se relaciona”.

Incluso en fechas recientes, hemos tenido ocasión de conocer situaciones dramáticas, derivadas de abusos de algunas entidades financieras o de una deficiente información a los adquirentes de servicios de esta naturaleza.

Me refiero, como comprenderán, al problema de las participaciones preferentes, que ha generado una intensa actividad de este Consejo.

Nos encontramos, en suma, ante un sector muy importante del Derecho, que ha de estar sujeto además a una constante evolución, pues los rápidos y continuos cambios en las relaciones económicas, en muchos casos derivados de los adelantos tecnológicos, plantean permanentemente nuevos problemas, a los que es preciso dar solución.

Para que esta respuesta sea todo lo rápida y eficaz que se precisa, el artículo 51 de la Constitución, en su párrafo segundo, señala también el camino: la promoción de las asociaciones de consumidores y usuarios, y

la consulta a éstas en las materias que les afecten.

Hoy España cuenta con un sólido tejido de este tipo de organizaciones, de las que las 10 más representativas integran el Consejo de Consumidores y Usuarios, que inició su actividad en 1991, y es el máximo órgano de consulta y representación institucional en el ámbito estatal de los consumidores y usuarios.

Hay que destacar asimismo que cuatro representantes de este Consejo forman parte a su vez del Consejo Económico y Social, máximo órgano consultivo del Gobierno en materias socioeconómicas y laborales, y dos representantes forman parte del Comité Económico y Social de la Unión Europea.

Además de los dos citados, existe representación del Consejo en otros muchos órganos de consulta y participación.

Y creo que es importante reseñar también que existen Consejos de Consumidores de ámbito autonómico en buena parte de las Comunidades Autónomas.

Yo quiero concluir estas palabras, pues, poniendo de relieve la importante labor

que desarrollan las organizaciones de consumidores, tanto cada una de ellas individualmente como a través de los Consejos de Consumidores y Usuarios y de los restantes órganos y foros en que se integran.

Se trata del cauce más eficaz de asesoramiento y de defensa del que disponemos los consumidores.

Y, por otro lado, por su conocimiento de la realidad cotidiana, son las organizaciones de consumidores las que más certeramente pueden hacer llegar a los poderes públicos los nuevos problemas que surgen y las respuestas que se exigen para una adecuada protección de los consumidores y para el óptimo cumplimiento en este ámbito de las disposiciones constitucionales.

Sé bien que esta es la labor que constantemente realiza el Consejo, a través de sus informes, estudios y dictámenes.

Y como Presidente del Congreso de los Diputados les animo a seguir trabajando en esta importante tarea, de gran trascendencia para todos los españoles, y para ello os ofrezco mi apoyo y colaboración para que se hagan realidad vuestros objetivos.

Muchas gracias.

Ponencia:

Hacia un nuevo proceso civil colectivo en el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios

Carlos Varela García
Fiscal Superior de Galicia

RESUMEN

La presencia de derechos colectivos e intereses difusos en nuestras sociedades es una realidad innegable. Existen carencias en nuestro sistema procesal para hacer frente a los conflictos de masa, como los referidos a intereses de los consumidores, los usuarios de servicios públicos o de los inversores y de todos aquellos que integran una comunidad de intereses compartiendo sus necesidades y sus relaciones jurídicas.

Como consecuencia de la transposición de la Directivas europeas, nuestra LEC introdujo disposiciones aplicables al proceso colectivo, utilizando para ello una técnica “esquizofrénica” o duplicada.

El proceso colectivo es un mecanismo procesal que, por motivos de economía procesal y/o eficacia ejecutoria, permite la agrupación de numerosas pretensiones jurídicas similares en una única demanda. Dicho proceso puede adoptar la forma de acción de cesación o de acción de indemnización.

A partir de 2011 la UE ha puesto en marcha un proyecto para la elaboración de un Código de Procedimientos Civiles Colectivos, con el objeto bien definido de la tutela jurisdiccional de los intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos.

Algunas de las deficiencias apuntadas por documentos de la UE han sido subsanadas por la reciente Ley 3/2014, de 27 de marzo, que modifica la legislación estatal en materia de consumidores y usuarios. Pero, como señala la doctrina, la legislación procesal española relativa a la compleja materia de los procesos colectivos está integrada por un conjunto de preceptos que no constituyen un sistema normativo sistematizado, lo que obliga a plantar una superación de esta actual regulación procesal, acudiendo incluso al Derecho comparado.

La UE ha propuesto una mejora de la regulación del marco jurídico del proceso colectivo, que debe servir para dar voz a los conflictos de la sociedad moderna, caracterizados por la transindividualidad (“conflictos de masa”).

Los documentos de la UE del año 2013 plantean el posible establecimiento de un sistema de acciones colectivas en Europa, con el propósito de facilitar el acceso colectivo a la Justicia en relación con la violación de derechos integrados en el Derecho de la propia Unión. Se recomienda a los Estados miembros que dispongan de mecanismos de acciones colectivas residenciados en principios básicos comunes. Sería una buena ocasión para reforzar la seguridad jurídica de los consumidores introduciendo en nuestro Derecho nuevas reglas y conceptos procesales que delimitarán un proceso civil para ventilar, de manera razonable y operativa, las acciones colectivas por “daños masivos”.

El Ministerio Fiscal tendría una amplia legitimación para actuar haciendo valer los intereses difusos y colectivos en los llamados

“conflictos de masa”, erigiéndose en una verdadera garantía de la actuación de la ley frente a los “abusos masa”.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN

La presencia de derechos colectivos e intereses difusos en nuestras sociedades es una realidad innegable que demanda una tutela efectiva. La demanda civil, en el ejercicio de la acción de cesación, interpuesta por la Fiscalía Superior de Galicia en el caso de la comercialización de las llamadas *participaciones preferentes*, obtuvo sentencia condenatoria, por allanamiento de la entidad bancaria, en los autos del juicio verbal 659/2012 del Juzgado de 1ª Instancia nº 11 de A Coruña.

La sentencia, de fecha 3 de octubre de 2013, condena NCG BANCO S.A. a que “cese y además se comprometa en el futuro a evitar cualquier actuación que no responda a una adecuada información suficiente, comprensible y adaptada a las circunstancias del inversor, en materia de participaciones preferentes”. Todo ello, como consecuencia de haber sido expuestos los afectados a la misma información falsa o errónea. Lo que por parte de la Fiscalía se calificó como una práctica bancaria abusiva.

Sin embargo, la experiencia obtenida en este proceso ha puesto en evidencia las carencias de nuestro sistema procesal para

hacer frente a los conflictos de masa y a la constatación evidente de que el proceso tradicional no se adecua a la defensa de los intereses supraindividuales.

Se trata de intereses de masas que comportan ofensas de masas y que colocan en contraste a grupos, categorías, clases de personas. En este punto se incluyen los intereses de los consumidores, los usuarios de servicios públicos o de los inversores y de todos aquellos que integran una comunidad de intereses compartiendo sus necesidades y sus relaciones jurídicas.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), introdujo dos años después (Ley 39/2002, de 28 de octubre) las disposiciones aplicables al proceso colectivo como consecuencia de la transposición de la Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

La Directiva 98/27/CE se ha modificado en diversas ocasiones (se han añadido nuevas Directivas en el anexo). En aras de la claridad, esta Directiva fue codificada mediante la Directiva 2009/22/CE, actualmente en vigor.

Sin embargo, como ha señalado la doctrina, la técnica que se ha utilizado en la nueva LEC ha consistido en ir añadiendo a los artículos que regulan las materias procesales más afectadas por el proceso de acciones colectivas, las disposiciones específicas para estos procesos, disposiciones que unas veces son aclaraciones, otras precisiones y con frecuencia regulaciones

en contra de lo que constituye el principio general. Al proceder así, la nueva LEC ha optado por una legislación “esquizofrénica” o duplicada y contrapuesta, una para el proceso tradicional centrado en las posiciones jurídicas individuales y en los conflictos intersubjetivos y otra para los nuevos procesos colectivos, en el que pueden resultar implicados los intereses de una colectividad formada por centenas, millares y a veces millones de personas.

En 2011, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública sobre el tema “*Hacia un planteamiento europeo coherente del recurso (proceso) colectivo*”. Su objetivo era, entre otros, determinar los principios jurídicos comunes del proceso colectivo y examinar su inserción en el sistema jurídico de la UE y en los ordenamientos jurídicos de sus 27 Estados miembros.

En definitiva, con este proyecto, el objetivo de la UE es el de inspirar la elaboración de un Código de Procedimientos Civiles Colectivos, que cuente con principios revisados e institutos fundamentales propios y teniendo como objeto bien definido: la tutela jurisdiccional de los intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos.

1.2 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PROCESO COLECTIVO?

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Estrasburgo, 11.6.2013 COM (2013), titulada “*Hacia un marco horizontal europeo de recurso co-*

lectivo” se define el recurso o proceso colectivo en los siguientes términos:

“El proceso colectivo es un mecanismo procesal que, por motivos de economía procesal y/o eficacia ejecutoria permite la agrupación de numerosas pretensiones jurídicas similares en una única demanda. Ese mecanismo facilita el acceso a la justicia, especialmente en los casos donde los perjuicios individuales son tan limitados que los demandantes potenciales, podrían considerar superfluo interponer una acción. Además, refuerza el poder de negociación de esos demandantes potenciales y contribuye a la administración eficaz de la justicia, evitando la multiplicación de procesos por pretensiones derivadas de una misma infracción.

Según el tipo de pretensión, el proceso colectivo puede adoptar la forma de *acción de cesación*, mediante la que se pretende el cese de la práctica contraria a Derecho, o de acción de *indemnización*, con la que se persigue la obtención de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos.”

En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (Bruselas, 6.11.2012 COM (2012) sobre la aplicación de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, concluye:

“En cualquier caso, incluso en aquellos Estados miembros en los que *las acciones de cesación* se consideran bastante eficaces y

se utilizan ampliamente, su potencial no se aprovecha plenamente debido a una serie de deficiencias señaladas en el informe. Los más importantes son: los elevados costes vinculados a este tipo de acción, la duración y la complejidad de los procedimientos, los efectos relativamente limitados de órdenes de cesación y la dificultad de garantizar su cumplimiento. Estas dificultades están incluso más presentes en las acciones de cesación que tienen una dimensión transfronteriza. “

2. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DE LA REGULACIÓN DEL PROCESO COLECTIVO EN LA LEC

Algunas de las deficiencias apuntadas en el Informe de la Comisión (costes de la acción de cesación) han sido subsanadas por la reciente Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

En efecto, frente a lo que ocurría en la legislación procesal anterior en la que el Ministerio Fiscal sólo estaba legitimado para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios (art. 11.4 LEC), la actual Disposición adicional segunda modifica el apartado 4 del ar-

título 11 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y se añade un nuevo apartado 5 al artículo 11, quedando redactados de la siguiente forma:

“Apartado 4. Las entidades habilitadas a las que se refiere el artículo 6.1.8 estarán legitimadas para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. Los Jueces y Tribunales aceptarán dicha lista como prueba de la capacidad de la entidad habilitada para ser parte, sin perjuicio de examinar si la finalidad de la misma y los intereses afectados legitiman el ejercicio de la acción.

Apartado 5. El Ministerio Fiscal estará legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.”

De este modo, el Ministerio Fiscal podrá acumular a la acción de cesación las acciones de nulidad y las acciones resarcitorias en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Así se dispone en el nuevo párrafo al final del artículo 53 de la TRLGDCU, que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 53. Acciones de cesación.
(...)

A cualquier acción de cesación podrá acumularse siempre que se solicite la de nulidad y anulabilidad, la de incumplimiento de obligaciones, la de resolución o rescisión contractual y la de restitución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de la realización

de las conductas o estipulaciones o condiciones generales declaradas abusivas o no transparentes, así como la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas. De dicha acción acumulada accesorio conocerá el mismo juzgado encargado de la acción principal, la de cesación por la vía prevista en la ley procesal.

Serán acumulables a cualquier acción de cesación interpuesta por asociaciones de consumidores y usuarios la de nulidad y anulabilidad, de incumplimiento de obligaciones, la de resolución o rescisión contractual y la de restitución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de la realización de las conductas o estipulaciones o condiciones generales declaradas abusivas o no transparentes, así como la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas.»

Con este planteamiento se resuelve una parte importante pero no todo el problema. El siguiente problema es la habilitación de un cauce procesal adecuado para ventilar los conflictos de masa.

El ejercicio de acciones civiles individuales en materia de preferentes, en una cuantificación superior a los 40.000 afectados (demanda de la Fiscalía Superior) planteó un verdadero reto para el sistema judicial por su evidente peligro de colapso.

Si cada órgano judicial debe conocer individualmente de cada una de estas demandas, que representan intereses compartidos por clases, categorías o grupos de personas que están en la misma situación y el que

cada lesionado va a procurar la defensa de su derecho el siguiente problema, viene dado por el riesgo de resoluciones judiciales contradictorias; por el abandono a la defensa de su derecho por parte del perjudicado al que no compense el coste del litigio; por la acumulación de procesos; por los agravios comparativos en la medida en que unos afectados consiguen hacer prueba y otros no, consiguientemente unos ganan y otros pierden, a pesar de encontrarse en el mismo supuesto fáctico y/o jurídico. En definitiva, injusticias inaceptables e insuficiencia del sistema judicial para dar salida a estas necesidades emergentes que generan un desfase entre el carácter instrumental del proceso y las necesidades de la sociedad con el consiguiente descrédito para la justicia y su distanciamiento de la ciudadanía.

Muchos de estos problemas podrían superarse si el legislador español hubiera diseñado y regulado dentro de la LEC un proceso especial para ventilar las acciones colectivas o de grupo, a fin de encuadrarlas en una única, ordenada y sistemática regulación. A no dedicar un proceso autónomo y específico para las acciones colectivas, el jurista debe realizar una reconstrucción pieza a pieza, procediendo con la paciencia del arqueólogo, de todo el articulado en relación con las figuras de la legitimación, la capacidad para ser parte, la intervención del Ministerio Público, los poderes procesales del juez, la acumulación de procesos, la extensión y límites subjetivos de la cosa juzgada, la prueba y, todas las cuestiones que se planteen en la ejecución de sentencia.

Tanto el *juicio verbal* como el *juicio ordinario*, habilitados para canalizar este tipo de ac-

ciones, resultan inadecuados para la tutela jurisdiccional de los intereses de masa. Están pensados para una estructura de proceso según el formato importado del derecho romano: *Ticio versus Caio*, es decir, un tipo de proceso centrado en dirimir las posiciones jurídicas individuales y los conflictos intersubjetivos. El “juicio verbal”, por ser un procedimiento abreviado no es idóneo para recibir este tipo de acciones. El otro disponible, “el juicio ordinario” revela, a poco que se sepa algo sobre la enorme complejidad de este tipo de acciones, el elevadísimo número de personas que puedan intervenir y la muy voluminosa documentación que en este tipo de procesos es preciso reunir y manejar, tampoco es un juicio adecuado para este tipo de acciones.

Ni por su estructura ni por su diseño ambos tipos de juicios son adecuados para ser el cauce procesal de los intereses colectivos que afectan a un grupo, categoría o clase de personas. En realidad, a la sociedad de masas le resulta inservible la concepción individualista con que fueron modelados los institutos procesales de peso, como la legitimación para la acción y la sustitución procesal o el alcance subjetivo de la cosa juzgada, entre otros muchos. La LEC no se escapa a esta concepción tradicional de consideración del proceso civil como un asunto entre dos partes, lo que se aplica también a los intereses colectivos.

El artículo 11.2 de la LEC permite plantear la acción de grupo tanto a las asociaciones y entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de los consumidores y usuarios como a los grupos de afectados. Esta legitimación para

el ejercicio cualquier acción en defensa de los intereses difusos y colectivos de consumidores y usuarios se extiende, ahora, al MF y la de de cesación a las entidades habilitadas en el art. 11.4 LEC.

La generosidad de este planteamiento no se ve correspondida posteriormente con una adecuada regulación de aspectos esenciales de la acción, en particular la admisión a trámite. No se exige evaluación por parte del tribunal de que, efectivamente, existen cuestiones comunes de hecho o de derecho que exigen un tratamiento conjunto en un único proceso.

Igualmente, la distinción entre intereses colectivos e intereses difusos (art. 15.2.3 LEC) utiliza como único criterio la determinación/indeterminación de los afectados o su facilidad/dificultad para poder identificarlos.

Sin embargo, el Derecho comparado distingue además los intereses individuales homogéneos (accidentalmente colectivos) y el criterio de la divisibilidad/indivisibilidad de la reclamación. Sin descartar tampoco el origen de la afectación de los intereses colectivos (basados en misma relación jurídica); de los intereses difusos (basados en las mismas circunstancias de hecho) y los intereses individuales homogéneos (caracterizados por su origen común) conforme al siguiente cuadro:

Un “derecho difuso” es transindividual e indivisible y pertenece a un grupo inidentificable de gente no relacionada previamente, vinculada solamente por circunstancias de hecho en el caso específico. Un “derecho colectivo” es también “transindividual” e “indivisible”, pero pertenece a un grupo más específico de personas relacionadas entre sí o con la parte contraria por un vínculo legal. Los “derechos individuales homogéneos” son derechos individuales “divisibles” con un origen común.

El derecho colectivo es definido en la ley comparada en términos semejantes a los derechos difusos. También se describe como transindividual e indivisible. La diferencia con los derechos difusos es que en lugar de un grupo constituido por personas indefinidas vinculadas solamente por circunstancias de hecho (como vivir en la misma vecindad, comprar el mismo producto, ver el mismo programa de televisión, etc.), los miembros del grupo están vinculados entre sí o están frente a la parte opuesta por una previa y común relación legal. En virtud de esta previa relación jurídica, los miembros del grupo en el caso de un derecho colectivo son más precisos en el derecho colectivo que en los derechos difusos.

En definitiva, como ha señalado la doctrina, la legislación procesal española, en esta materia tan compleja y de tanta actualidad como son los procesos colectivos, está inte-

Intereses	Grupo	Objeto	Origen lesión
Difusos	Indeterminado	Indivisible	Situación de hecho
Colectivos	Determinado	Indivisible	Relación jurídica
Ind. homogéneos	Determinado	Divisible	Origen común

grada por un conjunto de preceptos que no constituyen un sistema normativo sistematizado y que ni siquiera se encuentran reunidos o alojados en un mismo pasaje de la nueva LEC, sino desperdigados o dispersos a lo largo de toda la nueva regulación del proceso declarativo y del proceso de ejecución.

3. LA SUPERACIÓN DE LA ACTUAL REGULACIÓN PROCESAL

Identificados los puntos débiles de la actual regulación del proceso colectivo, pasemos revista los mecanismos de superación, incluida una sucinta visión del Derecho comparado.

Algunos ordenamientos jurídicos, como el brasileño, han vehiculado la llamada Acción Civil Pública como instrumento legal para que el Ministerio Público pueda defender los intereses colectivos, los intereses difusos y los individuales homogéneos, en el contexto del Derecho de consumo, cuando exista relevancia social que lo justifique, lo que actúa como instrumento eficaz de superación de barreras de acceso a la jurisdicción.

En la misma línea que la Unión Europea, el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (Caracas, 28/10/2004) busca la unificación y armonización de normas entre países que poseen razonables semejanzas en términos de sistemas jurídicos.

Habiendo conseguido presentar ya un texto articulado sobre este proceso modelo.

Con este trasfondo, cabe reseñar los movimientos de la Comisión Europea para promover una acción colectiva indemnizatoria a escala europea.

A estos efectos, ha barajado, en primer lugar, una introducción controlada en sectores estratégicos, para lo que, primero, lanzó una consulta en materia de Derecho de la competencia que culminó con el Libro Blanco sobre “Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia”, publicado en Bruselas el 2 de abril de 2008 [COM (2008) 165 final], y, segundo, otra en materia de Derecho de Consumo, presentando el 27 de noviembre de 2008 un Libro Verde sobre recurso colectivo de los consumidores [COM (2008) 794 final].

Las dudas, críticas y dificultades surgidas de este proceso y el nuevo contexto, han hecho valorar a la Comisión la posibilidad de que, quizás, sería necesario un instrumento más general y no sólo limitado a esos sectores, lo que se ha traducido en una nueva consulta: Commission Staff Work Document. Public Consultation: Towards a Coherent European Approach to Collective Redress, Bruselas, 4.2.2011 [SEC(2011)173 final].

Por su parte, el Parlamento Europeo también apoya este tipo de medidas, como manifestó en su Resolución sobre el Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único (A6-0187/2008).

En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (Bruselas, 6.11.2012 COM (2012) sobre la aplicación de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, considera que:

“A pesar de sus limitaciones, la mayoría de las partes interesadas y de los expertos consideran que las acciones de cesación son una herramienta útil con un potencial considerable si se resuelven las deficiencias detectadas”.

Puntualizando además: *“La eficacia desigual de las acciones de cesación en los distintos Estados miembros se debe en gran medida a las diferencias en la forma en que los Estados miembros han incorporado la Directiva a su ordenamiento jurídico y a las diferencias en su Derecho sustantivo y procesal”.*

Por último, *“...varias partes interesadas, incluidas las autoridades públicas de algunos Estados miembros, declararon que debería adoptarse a escala europea un mecanismo de recurso (proceso) colectivo de los consumidores y, en su caso, de introducir mejoras en las acciones de cesación”.*

Así pues, la mejora de la regulación del marco jurídico del proceso colectivo que se propone por la Unión Europea debe servir para dar voz a los conflictos de la sociedad moderna, que no se ajustan a los modelos tradicionales, caracterizados por la transindividualidad, en donde ante demandas masivas no es posible imaginar que personas en posiciones equivalentes reciban tratamiento jurídico diferente.

Un renovado proceso colectivo, dotado de mecanismos procesales eficientes, debiera servir así para racionalizar la respuesta judicial, optimizando los medios para una resolución cohesionada, rápida, útil, económica, ecuánime y portadora de seguridad jurídica en el tratamiento de los *“conflictos de masa”*.

En nuestro sistema procesal civil todavía nos encontramos muy distantes de la introducción de mecanismos similares (v.g. Acción Civil Pública) a los que se han adoptado en otras legislaciones para la defensa de los intereses supraindividuales (colectivos y difusos); es decir los que corresponden a un número indeterminado de personas que no se encuentran organizadas formalmente y cuyos intereses socialmente relevantes pueden ser representados en juicio por la acción del Ministerio Fiscal, en cuestiones relativas a la protección de los consumidores.

La introducción de las acciones colectivas en el sistema legal brasileño fue difícil e incierta. Algunos juristas conservadores y jueces, educados en principios ortodoxos y dogmáticos de la ciencia del Derecho, no entendieron los nuevos conceptos del litigio colectivo o bien se opusieron ideológicamente a él.

Como era de esperar, el cambio profundo que implicaba la introducción de la acción colectiva en un país de tradición de Derecho civil, requirió de toda una generación para establecer el litigio colectivo en forma estable en la sociedad y el sistema principió a operar poco a poco. Sin embargo, las expectativas fueron superadas y en pocos

años la comunidad legal maduró el nuevo sistema, utilizándose la protección de los derechos de grupo.

Para responder a una creciente preocupación que afectaba los intereses de los grupos, meras adaptaciones no fueron suficientes: fue necesario superar viejos dogmas y construir un nuevo sistema de Derecho sustantivo y procesal que fueran capaces de responder a las necesidades de la nueva sociedad de masas.

4. UN NUEVO MODELO DE PROCESO CIVIL BASADO EN LAS ACCIONES DE GRUPO

Para que los tribunales puedan proteger los derechos de un grupo de afectados y aplicar al mismo tiempo una acción colectiva que sea al mismo tiempo efectiva y que encaje en las peculiaridades del Derecho civil, es necesario abandonar los principios ortodoxos e individualistas del procedimiento civil clásico. Veamos:

Cosa juzgada

Los principios tradicionales de la cosa juzgada en el litigio individual son un serio obstáculo para trasplantarlos a las acciones colectivas en la tradición del sistema de Derecho civil. Es un principio bien establecido en el procedimiento civil que la cosa juzgada solamente obliga a las partes y no puede beneficiar ni perjudicar a terceros.

El carácter *erga omnes* (contra todos los miembros del grupo) de la cosa juzgada es un aspecto esencial de la acción colectiva. Una sentencia limitada a las partes presentes en el tribunal (actor, demandado, interventores, etc.) acaba con la esencia fundamental del procedimiento de la acción colectiva. Para que ésta pueda existir debe involucrar los intereses de los miembros ausentes del grupo y la sentencia debe tener efectos obligatorios *ultra partes* (más allá de las partes). La futura ley deberá establecer que la sentencia tendrá efectos obligatorios respecto a todos los miembros del grupo, pero sin perjudicar sus derechos individuales.

¿Qué significa esto? En términos simples significa:

- a) Si la acción colectiva es decidida a favor del grupo, todos los miembros ausentes se benefician del fallo.
- b) Si la acción colectiva se decide contra el grupo, sus miembros no están obligados y pueden aún defender sus derechos individuales ante los tribunales. Sin embargo, no puede ser promovida otra acción colectiva repitiendo la misma petición.

Si el grupo pierde, su derecho muere y no puede volver a repetir la acción colectiva. En este sentido la sentencia es obligatoria para el grupo sea o no favorable. Sin embargo, los derechos individuales no prescriben y los miembros mantienen la oportunidad de demandar individualmente.

Si la acción colectiva fracasa el grupo ya no puede intentar otra nueva acción, sin embargo, los miembros del grupo no están im-

pedidos de reclamar por sus daños individuales. Solamente beneficios de la sentencia colectiva pueden ser extendidos a los miembros ausentes.

Esta extensión se llama por los juristas del sistema de Derecho civil *in utilibus*, del latín útil. También es llamada *secundum eventum* litis, porque depende del resultado del litigio.

Si la acción colectiva se falla en contra del demandado, debido a insuficiencia de pruebas no habrá cosa juzgada incluso para otra nueva acción de grupo. La protección del mismo derecho transindividual puede repetirse con nuevas pruebas.

En su Recomendación a los Estados miembros de 11 de junio de 2013, la Comisión Europea se pronuncia sobre las especialidades imputables a las acciones indemnizatorias. Una de las notas más destacables es precisamente la clara opción a favor del opt-in que efectúa la Comisión europea.

Éste se presenta como mecanismo general de cara a la configuración del colectivo en cuyo beneficio se está litigando y, por tanto, que se verá afectado por el resultado del proceso: será necesaria pues la declaración de voluntad del sujeto afectado – expresa- para que se le considere miembro de la clase demandante y para que le afecte la eficacia de la resolución final.

Si bien, excepcionalmente, se deja abierta la puerta al opt- out, esto es, todo sujeto que se pueda considerar afectado por el comportamiento dañoso, queda vinculado por el resultado final del proceso salvo que decida

auto excluirse a priori en el período de tiempo arbitrado para ello. La viabilidad del opt- out se ciñe a supuestos en los que así lo avale una disposición legal o una resolución judicial y siempre en aras de la buena administración judicial – cláusula abierta y por tanto, interpretable y moldeable.

Litispendencia

Un concepto final esencial para entender la acción colectiva es la litispendencia. Sus reglas revelan la importancia que el legislador dio a los derechos individuales de promover su demanda independientemente de la acción colectiva.

Dos clases de litispendencia existen en la acción colectiva: la que existe entre dos acciones colectivas idénticas y la que se da entre una acción individual y otra de grupo.

La primera es la verdadera litispendencia y ocurre cuando el mismo procedimiento beneficia al mismo grupo y se apoya en la misma causa y es promovida en dos o más acciones colectivas. El tribunal aplica la regla tradicional del sistema de Derecho civil; la primera acción que se somete ante los tribunales tiene primacía y las siguientes se desechan.

La segunda clase de litispendencia se da porque hay casos en que la acción colectiva involucra la misma controversia que algunas acciones individuales de los miembros del grupo. Una acción colectiva se cruza con una acción individual. Puede ser pensada como una litispendencia parcial si se considera que la acción individual está comprendida en la acción colectiva.

Sin embargo, si en el juicio individual el demandado notifica al actor que existe una acción colectiva le obliga a que tome una decisión. El demandante tiene un plazo (v.g. treinta días) para decidir:

- a) continuar con su juicio individual ignorando la acción colectiva. En este caso no será beneficiado del resultado de ésta aunque le favorezca.
- b) requerir una espera en su procedimiento individual. En este caso si la acción colectiva le es favorable, el miembro también se beneficia de los efectos de cosa juzgada. Pero si fracasa el miembro individual no estará obligado por la sentencia desfavorable y puede continuar con su juicio.

En resumen, las acciones y procesos colectivos no sólo benefician a los que han visto vulnerados sus derechos y que individualmente no pueden acceder a la Justicia, sino también al Poder Judicial cuya actuación podría ser más eficiente y fluida en términos de economía y efectividad procesal, al no tener que dictar una sentencia por cada proceso abierto con miles de demandas similares o idénticas, como está ocurriendo actualmente en el caso de las participaciones preferentes.

5. CONCLUSIÓN

El 11 de junio de 2013 la Comisión Europea hacía público, una Recomendación a los Estados miembro sobre los principios comunes

aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización, así como una Comunicación asociada. (COM (2013) 401 final).

A ambos documentos se les sumaba una propuesta de Directiva relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

En estos documentos se plantea el posible establecimiento de un sistema de acciones colectivas en Europa, con el propósito declarado por la Recomendación no es otro que facilitar el acceso colectivo a la justicia en relación con la violación de derechos integrados en el Derecho de la Unión.

Para lograr tal fin se recomienda que todos los Estados miembro dispongan de mecanismos de acciones colectivas y que éstos se residencien en una serie de principios básicos comunes que respeten las distintas tradiciones jurídicas nacionales y que a su vez dispongan de mecanismos de salvaguardia que eviten un recurso excesivo a la vía judicial para solventar tales violaciones de derechos.

La Recomendación aboga por plantear estos mecanismos de protección para los ciudadanos de la Unión Europea con especial hincapié en campos como los de protección de los consumidores, Derecho de la competencia, protección del medioambiente, protección de datos personales, así como en materia de servicios financieros y protección de inversores.

Sin embargo esta enumeración no ha de ser interpretada como un *numerus clausus*,

puesto que la propia Recomendación deja expedito el camino “a cualesquiera otros ámbitos en los que las demandas colectivas de cesación o de indemnización por daños y perjuicios derivados de la violación de derechos reconocidos por el Derecho de la Unión sean pertinentes”.

Sería una buena ocasión para reforzar la seguridad jurídica de los consumidores, introduciendo en nuestro Derecho nuevas reglas y conceptos procesales que delimitarán un proceso civil para ventilar de manera razonable y operativa las acciones colectivas por “daños masivos”.

El Ministerio Fiscal tendría una amplia legitimación para actuar haciendo valer los intereses difusos y colectivos en los llamados “conflictos de masa”, erigiéndose en una verdadera garantía de la actuación de la ley frente a los “abusos masa” que se producen en las relaciones económicas globales y que no pueden ser dilucidados según el tradicional esquema *Ticio versus Caio*, propio del proceso civil actual.

BIBLIOGRAFÍA

- **Marta Otero Crespo.**
“Las acciones colectivas en Europa: ¿Un paso adelante?”
<http://revistas.usc.es/boletincede>
- **Laura Carballo Piñeiro.**
“Cleveland vs. Wall Street”
proyectodecine.files.wordpress.com/2011/07/cleveland-vs-wall-street.pdf
- **José Luis Vázquez Sotelo.**
“La tutela de los intereses colectivos y difusos en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil Española”.
Actualidad Civil nº 16. Año 2011.
- **Antonio Gidi.**
“Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil”.
biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.

Ponencia:

30 años avanzando en la protección de los consumidores

Dña. Pilar Farjas Abadía
Secretaria General
de Sanidad y Consumo

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, supuso el hito en el desarrollo normativo para la protección de los consumidores, cumpliendo con ello el mandato constitucional del artículo 51 de nuestra Carta Magna.

Esta mañana celebraremos esta jornada representando a los tres poderes del Estado a los que ya el mencionado artículo 51 de la Constitución dio el mandato expreso de **garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.**

La protección de los consumidores debe ser una de las prioridades de cualquier gobierno y desde luego lo es para el gobierno de España.

En el día de hoy, tendremos el gran honor de contar con la presencia del máximo representante del Poder Legislativo, el presidente del Congreso, donde los consumidores están muy presentes en muchos de los proyectos normativos que se aprueban en las Cámaras. Más, si cabe este año, con la aprobación de la Ley 3/2014.

Un trámite parlamentario que ha sido muy enriquecedor, pues fruto del consenso entre

los diferentes grupos políticos se han podido introducir mejoras y trasponer la Directiva de derechos de los consumidores y usuarios.

Las quejas de los consumidores relativas a spam telefónico y algunas interesantes propuestas de las asociaciones, tienen su cobertura legal en esta nueva iniciativa.

La tramitación de la Ley 3/2014 también da respuesta a parte de sus reivindicaciones en relación con la defensa colectiva, al haber introducido una modificación en la Ley de Enjuiciamiento Civil, quedando el Ministerio Fiscal legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los consumidores y usuarios, lo que supone un avance importante.

Querida presidenta, queridos miembros del Consejo de Consumidores, queridos representantes de las distintas asociaciones que integráis el Consejo y que representáis a nuestros queridos consumidores.

Es verdad que tenemos un largo camino por delante. Por muchos esfuerzos que hagamos la protección de los consumidores nunca será un tema cerrado, porque es una realidad cambiante, porque las relaciones entre los consumidores y los empresarios están continuamente evolucionando, y

siempre requerirán de una atención especial de todos los que tenemos responsabilidades en materia de consumo.

Las administraciones deberemos seguir regulando y, lo que es más importante si cabe, vigilando la aplicación de las normas. A veces el problema no está en la falta de regulación sino en la falta de aplicación de la norma. Baste un ejemplo, hasta hace unos meses los operadores de telefonía anunciaban su precio sin IVA, la norma estaba ahí y sin embargo era un hecho aceptado que este sector comunicaba así sus precios, sólo cuando el antiguo INC avisó de que había iniciado una acción de cesación contra esta práctica se consiguió el cambio de comportamiento. Por ello, además de regular debemos perseguir y sancionar los comportamientos que no se ajusten a derecho.

Por la distribución de competencias en España, estas dos actividades, inspección y sanción, les corresponden a las Comunidades Autónomas, en consecuencia es necesaria una buena coordinación de las Administraciones Públicas para evitar situaciones que sean aprovechadas en perjuicio de los consumidores. Pero no basta con la actuación de los poderes públicos, ustedes, la sociedad civil, las asociaciones de consumidores, son necesarios, porque

si los consumidores no conocen sus derechos no podrán exigirlos y si no saben cómo y ante quien pueden denunciar estas vulneraciones tampoco la protección y defensa será efectiva.

Es en este aspecto, el de la información, formación y educación donde jugáis un papel muy importante, de ahí que el gobierno, ha hecho un importante esfuerzo para mantener las ayudas a las asociaciones de consumidores con el fin de poder seguir, de manera honesta y leal trabajando por y para la defensa de los consumidores.

Estos treinta años han sido muy productivos para la protección de los consumidores y tenemos un largo camino por delante. Nuestra presencia en Europa que nos ha ido obligando a ir adaptando nuestro derecho interno.

Pero también nos ha permitido poder compararnos con países de nuestro entorno y en muchas ocasiones hemos comprobado con satisfacción que en muchos aspectos estábamos más avanzados, nuestros consumidores tenían un mayor nivel de protección que nos obligaba en las negociaciones a ser consecuentes para no perder los niveles alcanzados.

Tenemos por delante un trabajo apasionante. La reciente aprobación de la Directiva de resolución alternativa de litigios y el reglamento de resolución de litigios on line nos abren nuevos horizontes en la resolución extrajudicial de conflictos que pueden venir a complementar un sistema de larga tradición en España.

El sistema arbitral de consumo, que desde hace algunas décadas viene demostrado su valor, y muy especialmente en estos dos

últimos años por motivos de todos conocidos. Vamos a adaptarlo a la normativa europea de manera que se aprovecharán las nuevas tecnologías y se simplificarán los procedimientos haciéndolo más ágil y menos gravoso como corresponde a los tiempos que vivimos.

Recientemente se aprobó la Directiva de créditos hipotecarios, que sin duda supondrá un nuevo avance en la protección de los consumidores en esta materia que ha sido fruto de gran inquietud entre nuestros consumidores en estos años. Participaremos en su trasposición junto con los Ministerios de Justicia y Economía y Competitividad.

El Reglamento de Seguridad de los Productos y Vigilancia de Mercado se encuentra en una fase muy avanzada. También estamos participando en la mo-

dificación de la Directiva de Viajes Combinados.

Como ven tenemos un horizonte regulatorio muy activo que nos permitirá seguir avanzando en la protección de los consumidores.

Pueden tener, podéis tener la completa seguridad de que continuaremos apoyándoos, Promoveremos **la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a estas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos.**

Enhorabuena por estos treinta años de trabajo, enhorabuena por la organización de estas jornadas. Os deseo un debate muy enriquecedor del que sin duda saldrán conclusiones muy interesantes que nos servirán para ir encaminando nuestras actuaciones futuras. Muchas gracias a todos.-





DOCUMENTOS DE
INICIATI A DEL CCU

Dictamen de iniciativa propia del Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el proyecto de ley de medidas urgentes en materia concursal

1. Proposición de ley del grupo parlamentario Izquierda Plural por la que se regula un procedimiento concursal para personas consumidoras y usuarias.

El pasado 9 de mayo de 2014 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la presentación ante el Congreso de los Diputados de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Izquierda Plural por la que se regula un procedimiento concursal para personas consumidoras y usuarias, que fue admitida a trámite.

La citada Proposición de Ley parte, en su Exposición de Motivos, de reconocer las dificultades económicas de muchas familias debido a la excesiva carga que supone la deuda hipotecaria u otras contraídas con motivo de aquélla, cuyo pasivo exigible es muy superior a su activo, que está compuesto sobre todo por su vivienda, que además fue sobrevalorada en su día por las tasadoras de los propios bancos y cajas de ahorros. Ante esta situación de endeudamiento límite, los consumidores carecen de margen de maniobra para reaccionar ante situaciones adversas no previstas.

Ante estas situaciones, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, resulta de aplicación, al menos sobre el papel, tanto a la insolvencia empresarial como a la de las personas físicas pero, sin embargo, su régimen prácticamente está pensado en exclusiva para la insolvencia empresarial, por lo que se ha demostrado como un mecanismo completamente ineficaz e inadecuado como solución a las situaciones por las que atraviesan cientos de miles de consumidores.

Por este motivo, frente a una situación grave de sobreendeudamiento los consumidores no se acogen al procedimiento de la Ley Concursal pues, tal y como está planteado en la actualidad, aboca a una penosísima situación personal que acaba en muchas ocasiones en la plena liquidación y ruina absoluta de la persona concursada y no ofrece garantías al consumidor para la protección de sus derechos, además de resultar un proceso excesivamente caro.

Por todo ello, se propone una reforma que garantice los derechos del deudor consumidor especialmente en dos ámbitos:

- Lograr que el concurso de persona física no conduzca hacia la ruina civil o a un

continuo proceso de concursos y reapertura de los mismos, manteniendo en constante inseguridad jurídica a los deudores consumidores.

- Asegurar la protección de la vivienda con garantía hipotecaria y la posibilidad de extinción total de la deuda en la parte no pagada por inexistencia de bienes, que permita al consumidor no arrastrar perpetuamente una deuda que condicione su vida laboral y social.

En cuanto a su desarrollo, la Proposición contiene un artículo único que modifica la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal añadiendo en su texto una nueva disposición adicional que regula un procedimiento concursal especial para personas consumidoras y usuarias, además de una disposición derogatoria única y una disposición final única.

En concreto, la Proposición establece como objeto y ámbito de aplicación un procedimiento concursal específico para aquellas personas que tengan la consideración de consumidoras y usuarias de conformidad a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la

Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

En cuanto a la legitimación activa, podrán acogerse a este procedimiento concursal específico las personas consumidoras y usuarias que, por justas causas apreciadas por el juez, no puedan cumplir en tal momento regularmente sus obligaciones exigibles o que prevean que no podrán hacerlo.

La Proposición también prevé un procedimiento negociador previo a la declaración de concurso a fin de consensuar una propuesta anticipada de convenio, en el que se prevé la participación activa de asociaciones de consumidores, colegios de abogados y juzgados. En concreto, se propone que el Juez, oído el Ministerio Fiscal, nombre a un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas a designar por el Consejo de Consumidores y Usuarios, para que fije el activo y pasivo del deudor consumidor y usuario y le auxilie en el procedimiento negociador.

Si se alcanzase una propuesta anticipada de convenio, el consumidor lo comunicará al Juzgado para que éste lo apruebe o lo rechace. Estas propuestas anticipadas de convenio podrán contener quitas superiores a la mitad de la deuda y, conjunta o alternativamente, esperas de hasta quince años.

Si, por el contrario, no se hubiere logrado la propuesta anticipada de convenio, el consumidor deberá comunicarlo al Juzgado, justificando adecuadamente su en-

deudamiento y su estado de insolvencia actual o inminente y dando cuenta del resultado de tales negociaciones.

Admitida a trámite la solicitud de concurso especial de consumidores y usuarios el juez, en un plazo de tres días desde su admisión, dictará auto declarando o desestimando la declaración del concurso de consumidor.

En la resolución que acuerde la declaración del concurso de consumidor y usuario se incluirá el nombramiento de un asesor consumerista, representante de una de las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas, que ejercerá funciones de asesoramiento al consumidor y usuario y a la Administración Concursal durante todo el proceso hasta su finalización. Reglamentariamente se determinarán las facultades, funciones y obligaciones del asesor consumerista.

El juez, asimismo, determinará el régimen de las facultades de administración de los bienes por parte del deudor consumidor, el cual, en ningún caso, podrá ver reducido su derecho de alimentos a menos de la tercera parte de sus ingresos habituales.

En cuanto a los efectos del procedimiento negociador y el concurso sobre las obligaciones del deudor consumidor y usuario, la Proposición de Ley prevé que desde el momento en que el consumidor y usuario comunique al Juzgado su voluntad de iniciar la negociación con sus acreedores para alcanzar una propuesta anticipada de convenio, y sin perjuicio del resultado que se obtenga, no podrán iniciarse ejecuciones

singulares, judiciales o extrajudiciales, ni seguirse apremios administrativos o tributarios contra el patrimonio del deudor. Tampoco podrán los acreedores con garantía real sobre la vivienda familiar del concursado iniciar ejecución o realización forzosa de la garantía hasta la apertura de la liquidación.

De igual modo, la comunicación al Juzgado del inicio de las negociaciones para alcanzar la propuesta de convenio suspenderá cualesquiera otros procedimientos ejecutivos y no podrán reanudarse sino hasta la apertura de la fase de liquidación, en su caso.

Los juicios declarativos en tramitación al momento de comunicar el consumidor y usuario al Juzgado el inicio del período de negociaciones, cualquiera que fuera el estado procesal de los mismos, se suspenderán y el juez o tribunal respectivo acordará la inmediata remisión de las actuaciones practicadas al Juez de lo Mercantil que haya conocido de la solicitud de inicio de negociaciones. Cualesquiera otros nuevos juicios declarativos o de otra índole que pudieran tener trascendencia para el patrimonio del deudor consumidor y usuario también se acumularán al concurso.

El Juez, en el Auto que declare el concurso, nombrará un Administrador Concursal único de entre la lista de abogados de oficio que le haya sido comunicada por los colegios de abogados con implantación en la jurisdicción territorial del Juzgado y su remuneración no podrá ser superior al uno por ciento del pasivo, realizándose con cargo a financiación pú-

blica en los términos que disponga la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y la normativa que la desarrolle.

En cuanto a la fase de liquidación, si transcurridos los plazos previstos para el procedimiento abreviado no hubiere sido posible alcanzar un convenio, el Juez ordenará la apertura de la fase de liquidación de oficio a instancia del deudor consumidor y usuario o de la Administración Concursal si bien, previamente, el consumidor podrá elevar en el plazo de cinco días al juez un plan de pagos específico para su aprobación.

Si deniega este plan de pagos, el Juez determinará la apertura de la fase de liquidación, fijando mediante Auto las facultades de administración y disposición del deudor consumidor, sin perjuicio de que para cualquier decisión que afecte notablemente a su patrimonio deberá actuar siempre con la avenencia de la Administración Concursal.

En ningún caso el deudor consumidor podrá ser privado de su derecho de alimentos en los términos establecidos por la Ley Concursal.

El Administrador Concursal, con la avenencia del asesor consumerista, elaborará un plan de liquidación de los bienes del deudor consumidor que someterá al Juez del Concurso para su aprobación. Este plan contendrá el modo en que con cargo al activo del deudor consumidor y usuario se hará frente al pasivo mediante la enajenación de sus bienes y derechos. Dichos bienes se enajenarán atendiendo a una

3. Artículo 178.2 Efectos de la conclusión del concurso:

La resolución judicial que declare la conclusión del concurso del deudor persona natural por liquidación de la masa activa declarará la remisión de las deudas insatisfechas, siempre que el concurso no hubiera sido declarado culpable ni condenado por el delito previsto por el artículo 260 del Código Penal o por cualquier otro delito singularmente relacionado con el concurso y que hayan sido satisfechos en su integridad los créditos contra la masa, y los créditos concursales privilegiados y, al menos, el 25 por ciento del importe de los créditos concursales ordinarios. Si el deudor hubiere intentado sin éxito el acuerdo extrajudicial de pagos, podrá obtener la remisión de los créditos restantes si hubieran sido satisfechos los créditos contra la masa y todos los créditos concursales privilegiados.

(continúa en la página siguiente)

prelación en la que prime el mantenimiento de los medios esenciales de vida del deudor.

En el caso de que se enajenase el domicilio familiar sujeto a garantía hipotecaria, el acreedor hipotecario se lo adjudicará en pago por el importe fijado en la subasta. Si el producto obtenido fuera menor que el importe de la deuda hipotecaria pendiente, incluido principal e intereses, no serán de aplicación los artículos 178.2 y 179 de la Ley Concursal³. Si fuera superior, se aplicará de forma prorrateada al pago del resto de las deudas pendientes.

Finalmente, concluido el concurso determinándose la inexistencia de bienes y derechos del deudor consumidor y usuario, no podrán iniciarse nuevas acciones por deudas contraídas con anterioridad a la finalización del mismo, ni podrá ordenarse la reapertura del mismo.

2. DEBATE PARLAMENTARIO

El portavoz de Izquierda Plural destacó en su intervención defendiendo la Proposición presentada que “*ya rozan los 2,5 millones las personas en España sobreendeadas con bancos, compañías o financieras por un valor superior a 18.000 millones de euros, fundamentalmente a causa de los créditos hipotecarios. El informe de estabilidad financiera publicado por el Banco de España dice que la ratio de morosidad ha seguido creciendo de manera generalizada en los hogares y en las empresas. Concretamente, en los ho-*

gares los activos dudosos han registrado un ritmo de aumento interanual superior al 40%, y la ratio de morosidad de las personas sobreendeadas alcanzó el 5,8%, frente al 3,8% del año anterior.”

“*En cuanto a las ejecuciones hipotecarias, que tuvieron un leve decremento en 2013, los datos de 2014 del Consejo General del Poder Judicial suponen una nueva evidencia de la situación de emergencia habitacional y de la inutilidad de las medidas aprobadas hasta ahora, que no han tocado prácticamente el problema. En primer lugar, durante el primer trimestre de este año se han producido 18.492 desahucios y se han iniciado 24.226 ejecuciones hipotecarias, 3.000 más que en el mismo periodo del año anterior. Las casi 550.000 ejecuciones hipotecarias iniciadas desde 2007 hasta hoy son un reflejo de una ley hipotecaria injusta y caduca que sobreprotege a las instituciones financieras contra los ciudadanos, pero sobre todo del fracaso de las medidas adoptadas. Estos datos demuestran que la Ley 1/2013, que el Real Decreto 6/2012 y que el Real Decreto 27/2012, medidas llamadas a reforzar la protección de los deudores hipotecarios, no han logrado la solución del problema ni siquiera mínimamente.*”

También señaló que “*después de su sentencia de marzo de 2013, el pasado mes julio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea volvió a denunciar la ley española por dejar en inferioridad de condiciones a los ciudadanos frente a los bancos, obligando a España a cambiar su Ley del Enjuiciamiento Civil. Confrontado estas sentencias, el 5 de septiembre el Gobierno se vio obligado a aprobar el Real Decreto-Ley sobre medidas urgentes*

en materia concursal para incluir las modificaciones legales y dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pero lo ha hecho de tapadillo y en parte. Porque la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no solo considera esto, sino que ante una ejecución hipotecaria el consumidor puede alegar la existencia de otro procedimiento judicial donde exista abuso de cláusulas de hipoteca para paralizar la demanda del banco, lo que no se ha traspuesto por el Gobierno español, sino que se refiere únicamente a la existencia de una cláusula abusiva, ignorando el procedimiento declarativo completo que debería paralizar totalmente la ejecución.”

Añadió que “el Consejo de Consumidores y Usuarios, integrado por las Asociaciones de Consumidores más representativas de ámbito nacional, elaboró en febrero de 2009 un Dictamen de iniciativa propia sobre la situación de endeudamiento y sobreendeudamiento financiero de las familias, en el que criticaba duramente la escasa repercusión de las medidas aprobadas por el Gobierno desde el inicio de la crisis económica, que se limitaban al alargamiento del plazo de las hipotecas, la citada moratoria y la posibilidad de rescatar planes de pensiones para hacer frente a las deudas, y solicitaba a corto plazo medidas más efectivas, como la modificación de la normativa hipotecaria, concursal y procesal, así como implantación de verdaderas garantías para los consumidores que sufren embargos y erradicación de cláusulas abusivas.”

Todos los Grupos Parlamentarios de la oposición manifestaron su apoyo a la Proposición de Ley presentada, si bien el

punto que suscitó más debate fue la intervención de las Asociaciones de Consumidores en el proceso de mediación, pues alguno propuso que esta labor la realizaran los notarios, si bien otros los consideraban más como fedatarios públicos que como expertos en mediación, aunque la mayoría prefería dejar este debate para la posterior tramitación parlamentaria si se tomaba en consideración la Proposición de Ley.

En cuanto a las últimas medidas adoptadas por el Gobierno, se puso de manifiesto “*que el procedimiento concursal especial para consumidores ha de tener como objetivo prioritario evitar la pérdida de la vivienda y ofrecer una verdadera segunda oportunidad a la gente. Frente a ello, la normativa actual supone que numerosos concursados personas físicas no podrán acogerse al sistema de segunda oportunidad instaurado por la Ley de Emprendedores, pues una de las exigencias consiste en que se hayan pagado todos los créditos privilegiados.*”

Además, varios Grupos Parlamentarios recordaron que “*el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la Ley 1/2013. Lo hizo a instancias de una cuestión judicial presentada por un juez en Castellón, declarando en contra de la misma por no reconocerse la igualdad de condiciones en el derecho a recurrir de los consumidores.*”

Frente a estos argumentos, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular intervino haciendo referencia, en primer lugar, “*al Real Decreto-ley 6/2011, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, que establece el có-*

Artículo 179 Reapertura del concurso:

1. La declaración de concurso de deudor persona natural dentro de los cinco años siguientes a la conclusión de otro anterior por liquidación o insuficiencia de masa activa tendrá la consideración de reapertura de éste. El juez competente, desde que se conozca esta circunstancia, acordará la incorporación al procedimiento en curso de todo lo actuado en el anterior.
2. La reapertura del concurso de deudor persona jurídica concluido por liquidación o insuficiencia de masa será declarada por el mismo juzgado que conoció de éste, se tramitará en el mismo procedimiento y se limitará a la fase de liquidación de los bienes y derechos aparecidos con posterioridad. A dicha reapertura se le dará la publicidad prevista en los artículos 23 y 24, procediendo también la reapertura de la hoja registral en la forma prevista en el Reglamento del Registro Mercantil.
3. En el año siguiente a la fecha de la resolución de conclusión de concurso por insuficiencia de masa activa, los acreedores podrán solicitar la reapertura del concurso con la finalidad de que se ejerciten acciones de reintegración, indicando las concretas acciones que deben iniciarse o aportando por escrito hechos relevantes que pudieran conducir a la calificación de concurso como culpable, salvo que se hubiera dictado sentencia sobre calificación en el concurso concluido.

4. **Página web del Congreso de los Diputados:**
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VE RLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000117*.NDOC.%29

5. Disposición adicional tercera. Comisión de seguimiento de prácticas de refinanciación y reducción de sobreendeudamiento.

1. Se crea la comisión de seguimiento de prácticas de refinanciación y concursales.

2. La comisión estará integrada por los siguientes miembros permanentes:
 a) Dos nombrados por el Ministerio de Economía y Competitividad, uno de los cuales asumirá la presidencia.

b) Dos nombrados por el Ministerio de Justicia, uno de los cuales asumirá las funciones de secretaria.

c) Uno nombrado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

d) Uno nombrado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

e) Uno nombrado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

f) Uno nombrado por el Banco de España.

g) Un juez nombrado por el Consejo General del Poder Judicial.

3. El presidente de la comisión, en atención a las materias a tratar en las reuniones, requerirá, por propia iniciativa o a solicitud de cualquiera de los miembros de la comisión, la intervención de representantes de otros departamentos ministeriales que pudieran resultar interesados, de los sectores que se vean afectados por las me-

digo de buenas prácticas al que se han adherido la práctica totalidad de las entidades financieras. El umbral de aplicación de este código se amplió posteriormente e introdujo como sujetos potenciales del código a los avalistas y fiadores y, fortaleció el régimen sancionador para la aplicación efectiva del código, tipificando su incumplimiento como infracción grave.”

También se refirió al “*Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que ha suspendido durante un plazo de dos años los desahucios de las familias que se encontraban en una situación de especial riesgo de exclusión, así como la creación del Fondo social de viviendas destinado a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda por el impago de la hipoteca.”*

“Por su parte, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que incluye medidas de gran calado dirigidas, entre otras cosas, a rebajar la deuda hipotecaria. Se reducen y se limitan los intereses de demora, tres veces el interés legal del dinero, para evitar la rápida multiplicación de las deudas en caso de impago. Los intereses de demora solo se devengarán sobre el principal y no podrán sumarse al capital. Además estas limitaciones se aplicarán retroactivamente a los importes devengados y no pagados y a aquellos que se devenguen con posterioridad a la entrada en vigor de la ley. Respecto del inicio del procedimiento ejecutivo, se amplían de uno a tres los meses de impago para que la entidad pueda iniciar el procedimiento de ejecución

hipotecaria. Además se limitan las costas del procedimiento al 5% de la cantidad que se reclame en la demanda ejecutiva. Se garantiza la plena protección del deudor en los contratos que incorporen cláusulas que puedan elevar el riesgo. Esto son cláusulas suelo, cláusulas techo, interés referenciado a divisas... Se prevé un sistema novedoso de quitas en el supuesto de que la ejecución de vivienda habitual no sea suficiente para cubrir la deuda. Se modifica el procedimiento de subasta para lograr maximizar el resultado de la misma. La tasación de la vivienda a efectos de la subasta no podrá ser inferior al 75% del valor de la tasación en el momento de la escritura. Con este límite lo que se hace es establecer un sistema eficaz de distribución de la carga entre el deudor y el banco en caso de disminución del valor de la garantía.”

Como balance de las políticas puestas en marcha por el Gobierno en materia hipotecaria señaló que “*han beneficiado a 20.000 familias; el código de buenas prácticas ha permitido 6.500 reestructuraciones de deuda y más de 2.100 daciones en pago; prácticamente 1.400 familias han accedido ya a un alquiler del Fondo social de viviendas en condiciones favorables y ventajosas. Asimismo, se han suspendido ya más de 10.000 lanzamientos en aplicación de las normas aprobadas por este Gobierno.”*

Considera, por tanto que “*con estas medidas, y con otras, se han articulado mecanismos para ofrecer soluciones eficaces a los deudores hipotecarios. En particular, se ha modificado la legislación para reducir el importe de la deuda hipotecaria, previéndose un sistema de quitas objetivo ligado a un plan de pagos de entre cinco y diez años. Este mismo*

efecto es el que resultaría de un procedimiento concursal de personas físicas, pero evitando tal procedimiento.”

Finalmente recordó que *“el pasado 5 de septiembre el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 4/2014, de medidas urgentes en materia concursal, cuya convalidación y tramitación como proyecto de ley se debatirá en los próximos días. Parece que, en todo caso, este debiera ser el vehículo legislativo que recoja todas las modificaciones a la Ley Concursal que actualmente está considerando la Cámara; una ley para la que el legislador optó por los principios de unidad legal, disciplina y sistema, con el fin de evitar la dispersión normativa que existía entonces, manifestando la disposición de su Grupo para estudiar las propuestas que puedan plantear todos los Grupos Parlamentarios dirigidas a aliviar la situación de muchos ciudadanos que han visto alterada su situación económica o patrimonial y se encuentran en un estado merecedor de protección especial.”*

3. PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA CONCURSAL.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, fue sometido a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados el 25 de septiembre de 2014, acordándose su convalidación, así como su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de

urgencia en la **Comisión de Economía y Competitividad**.⁴

La **Exposición de Motivos** indica que el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial flexibilizó el régimen de los convenios pre-concursales de acuerdo con algunas premisas básicas, entre ellas respetar en la mayor medida posible la naturaleza jurídica de las garantías reales, pero y tomando en cuenta su verdadero valor económico, extendiendo estas premisas al propio convenio concursal. Sin embargo, las modificaciones se centran en potenciar la continuidad de las empresas económicamente viables, por considerarla beneficiosa no sólo para las propias empresas, sino para la economía en general y, muy en especial, para el mantenimiento del empleo.

También se introducen determinadas especialidades en materia de insolvencia de empresas concesionarias de obras y servicios públicos, o contratistas de las administraciones públicas.

Pero, por lo tanto, no se contempla expresamente la propuesta del Grupo Parlamentario Izquierda Plural para regular un procedimiento concursal específico para personas consumidoras y usuarias, salvo que **la disposición adicional tercera establece la creación de una Comisión de seguimiento de prácticas de refinanciación y reducción de sobreendeudamiento**⁵, con funciones de verificación del cumplimiento de las medidas adoptadas por esta ley y de propuesta al Gobierno de modifi-

das o de otras personas que, por en atención a sus conocimientos técnicos, se estime precedente.

4. La comisión tendrá atribuidas las siguientes funciones:

a) Realizar un seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas por este real decreto-ley en materia concursal y de refinanciación preconcursal de deuda y sobre la evolución del endeudamiento del sector privado y sus implicaciones macroeconómicas.

b) Evaluar su aplicación y, en su caso, proponer al Gobierno las reformas que resulte conveniente acometer para facilitar la reestructuración preconcursal o concursal de deuda de empresas económicamente viables.

c) Verificar el cumplimiento de los códigos de buenas prácticas que se puedan adoptar en materia de refinanciación preconcursal de deudas.

5. La comisión de seguimiento determinará sus normas de funcionamiento y se reunirá cada vez que sea convocada por su presidente, por propia iniciativa o a instancia de cuatro de sus miembros. Estará, asimismo, facultada para establecer su propio régimen de convocatorias.

6. La comisión podrá solicitar, directamente o a través de alguno de sus miembros, la información relativa a acuerdos de refinanciación y reestructuración preconcursales y procesos concursales que considere necesaria para el adecuado ejercicio de esta función.

7. Con periodicidad anual, la comisión elaborará un informe sobre el resultado del ejercicio de sus funciones que deberá remitirse al Gobierno y a la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados.

6. Disposición final tercera. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

El apartado 4 del artículo 695 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda redactado en los siguientes términos:

“4. Contra el auto que ordene el sobreseimiento de la ejecución, la inaplicación de una cláusula abusiva o la desestimación de la oposición por la causa prevista en el apartado 1.4.^º anterior, podrá interponerse recurso de apelación.

Fuera de estos casos, los autos que decidan la oposición a que se refiere este artículo no serán susceptibles de recurso alguno y sus efectos se circunscribirán exclusivamente al proceso de ejecución en que se dicten.”

caciones normativas para facilitar la reestructuración preconcursal o concursal de deuda de empresas económicamente viables (en cuya composición no hay representación de los consumidores y usuarios, ni a nivel de la Administración ni del Consejo de Consumidores y Usuarios), y que, a su vez, la **disposición final tercera modifica el apartado 4 del artículo 695 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil**⁶, para adaptarla a la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de julio de 2014. Con ello, el deudor hipotecario podrá interponer recurso de apelación contra el auto que desestime su oposición a la ejecución, si ésta se fundaba en la existencia de una cláusula contractual abusiva que constituya el fundamento de la ejecución o la cantidad exigible.

Además, según la **disposición transitoria cuarta**, que regula el régimen transitorio en los procedimientos de ejecución, estas modificaciones serán de aplicación a los procedimientos de ejecución iniciados a su entrada en vigor que no hayan culminado con la puesta en posesión del inmueble al adquirente conforme a lo previsto en el artículo 675 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Hay que recordar que, como ya se ha indicado, en el **debate parlamentario**, el **portavoz del Grupo Popular justificó el rechazo de esta Proposición de Ley en que el 5 de septiembre el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 4/2014, de medidas urgentes en materia concursal**, cuya convalidación y tramitación como proyecto de ley sería debatida próxima-

mente y que este debería ser el cauce que recoja todas las modificaciones a la Ley Concursal que se estaban considerando en el Congreso, manifestando la disposición de su Grupo para estudiar las propuestas que planteasen todos los Grupos Parlamentarios.

4. ENMIENDA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA I UNIÓ

Sin embargo, recientemente se ha hecho público que el Gobierno va a aprovechar este Proyecto de Ley de medidas urgentes en **materia concursal** para aprobar una nueva regulación de la insolvencia familiar que proteja a aquellos particulares que se acojan a una suspensión de pagos, a través de una disposición adicional que, bajo el título de ‘Procedimiento concursal especial para personas consumidores’, está siendo elaborada a iniciativa del portavoz de Economía de Convergencia i Unió en el Congreso de los Diputados, Josep Sánchez Llibre, que contaría con el respaldo del grupo parlamentario del Partido Popular.

La medida se justifica ante el masivo sobreendeudamiento familiar padecido en España, que condena muchas veces a la plena liquidación y consiguiente ruina total de las personas físicas que acuden a un proceso de suspensión de pagos. Su objetivo consiste en evitar que los concursos de personas físicas no sean un pasaporte seguro hacia el abismo económico. En la

actualidad, los ciudadanos, ahogados por su situación financiera, suelen primero ser lanzados de sus viviendas y, además, tienen que arrastrar perpetuamente deudas adicionales que condicionan toda su vida laboral, familiar y social.

La reforma se articula a partir de la definición del llamado ‘**deudor consumidor**’ que dispondrá de plenas garantías legales para plantear a sus acreedores acuerdos de financiación con quitas superiores a la mitad del pasivo acumulado y esperas de hasta quince años.

La clave de la enmienda consiste en el **procedimiento negociador previo** que faculta al consumidor para comunicar al Juzgado su voluntad de llegar a un convenio con sus acreedores. El plazo para solicitar este proceso voluntario de refinanciación será de dos meses desde la fecha en que resulte imposible atender las obligaciones de pago. Lo más importante serán los efectos derivados de este escenario, que permitirán blindar al deudor sin perjuicio del resultado que obtenga en la negociación con sus acreedores.

La enmienda determina que:

- No podrán iniciarse **ejecuciones singulares, judiciales o extrajudiciales**, ni seguirse **apremios administrativos o tributarios contra el patrimonio del deudor**.
- Tampoco se permitirá que los **acreedores con garantía real sobre la vivienda familiar del concursado puedan iniciar la ejecución o realización forzosa de dicha garantía real hasta la apertura de la liquidación**.
- La **mera comunicación al Juzgado del inicio de negociaciones suspenderá igualmente cualquier otro procedimiento ejecutivo**, incluyendo también aquellos **juicios declarativos** que pudieran estar ya en proceso de tramitación.

Las **propuestas voluntarias de convenio exigirán el voto favorable de la mitad del pasivo del concurso** y, en caso de no lograr el mínimo de adhesiones, el consumidor deberá comunicar tal circunstancia al Juzgado con una declaración en la que se justifique de manera adecuada su endeudamiento y estado de insolvencia.

Una vez **admitida a trámite la solicitud de concurso especial**, el juez tendrá **tres días para declarar o desestimar la suspensión de pagos**, si bien ésta última podrá ser recurrida en apelación.

A partir de la declaración del concurso el **juez nombrará a un representante de las asociaciones de consumidores como asesor del propio afectado y de la Administración Concursal** durante todo el proceso de suspensión de pagos hasta su finalización.

El juez determinará también el régimen de facultades en la administración de los bienes por parte del concursado, si bien el borrador de la enmienda detalla que el ‘deudor consumidor’ **no podrá ver reducido en ningún caso su derecho de alimentos a menos de una tercera parte de sus ingresos habituales**.

La enmienda modifica también aspectos sustanciales del **proceso de liquidación**, que será ordenado por el juez ante la imposibilidad de alcanzar un convenio de acreedores. No obstante, con carácter previo y una vez conocido el informe de la Administración Concursal, **el consumidor dispondrá de cinco días para presentar un plan de pagos específico.**

Si dicha propuesta es rechazada se iniciará la fase final de liquidación en la que todos los créditos concursales aplazados y demás obligaciones del deudor que no tengan contenido económico directo serán convertidos en cantidad líquida evaluable económicamente.

La Administración Concursal, con la avenencia del mencionado asesor representante de las asociaciones de consumidores, elaborará el **plan de liquidación en un plazo de cinco días hábiles desde la notificación del auto judicial.** El plan de liquidación contendrá el modo en que con cargo al activo del 'deudor consumidor' se hará frente al pasivo mediante la enajenación de los bienes y derechos del concursado. En todo caso, **la venta de dichos bienes se efectuará primando el mantenimiento de los medios esenciales de vida de la persona afectada.**

La enmienda contempla, en casos extremos, la eventual **liquidación del domicilio familiar sujeto a garantía hipotecaria.** Cuando la **vivienda particular tenga que ser enajenada, el acreedor hipotecario se la adjudicará en pago por el importe fijado en una subasta,** si bien una vez resuelto el proceso de suspensión

de pagos **ya no podrán iniciarse nuevas acciones por deudas contraídas con anterioridad a la finalización del concurso.**

El proyecto legislativo se plantea en definitiva con el objetivo de salvar los bienes de primera necesidad, pero en todo caso garantiza lo que en el mundo anglosajón se denomina como '**fresh start**' o **segunda oportunidad** para las personas abocadas a una situación dramática de insolvencia. Para ello, y en el peor de los casos, el concurso se saldará siempre con la **extinción total de las deudas, incluyendo aquella parte no pagada por inexistencia de bienes.** La nueva regulación representa un cambio radical de la actual normativa hipotecaria procesal que en estos momentos es claramente discriminatoria para los intereses de las personas físicas en su condición de 'deudores consumidores'.

Sin embargo, el plazo de presentación de enmiendas se ha ampliado hasta el 23 de enero de 2015, por lo que este Consejo no dispone del texto definitivo de la misma para un estudio más detallado.

5. POSICIÓN DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

Sensible a la gravísima situación de muchas familias, provocada o ampliada por la crisis económica, en 2009 el Consejo de Consumidores y Usuarios elaboró un Dictamen de iniciativa propia sobre la situa-

ción de endeudamiento y sobreendeudamiento financiero de millones de consumidores que se vieron atrapados por un endeudamiento, principalmente hipotecario, que finalmente llevó a una paralización del consumo y a graves dificultades para llegar a final de mes.

El CCU ya denunciaba en aquellos momentos el incremento del número de ejecuciones hipotecarias de un gran número de familias en situaciones graves de quiebra y riesgo de pérdida de su vivienda y otros bienes patrimoniales, fruto de impagos de cuotas hipotecarias, tanto por situaciones personales (desempleo, disminución de salarios u otras) como por las condiciones financieras abusivas en sus créditos de todo tipo, tarjetas, etc., sin que hasta el momento se hubiesen establecido medidas adecuadas para resolver estos problemas.

En el ámbito de la Unión Europea no existe armonización comunitaria en esta materia y la referencia básica se encuentra en el considerando 26 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo, que hace una mención al endeudamiento excesivo y procura orientar las bases del otorgamiento de préstamos al consumo responsable. Pero no puede considerarse en absoluto una norma tendente a la solución unificada de los problemas derivados del sobreendeudamiento.

A pesar de ello, se han sucedido propuestas, recomendaciones o advertencias, como en la Guía Legislativa Uncitral sobre Régimen de la Insolvencia (2004),

de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), en la que se hace referencia al empresario persona natural. En ella se dan razones para justificar la liberación de las deudas pendientes tras la liquidación del patrimonio.

Pese a esta ausencia del derecho comunitario, o precisamente por ello, muchos Estados cuentan con normas para hacer frente a estas situaciones, y países como Alemania, Francia, Bélgica, Portugal o Reino Unido han abordado esta cuestión.

España es de los pocos países de nuestro entorno que ni tiene regulada ni ofrece ningún tipo de respuesta eficaz a la insolvencia familiar. No existe una norma que regule la insolvencia familiar o de la persona consumidora y usuaria, permitiendo una segunda oportunidad a las familias y a los consumidores y usuarios de buena fe que no pueden hacer frente al pago de sus deudas.

Resulta evidente que la actual Ley Concursal no sirve para los consumidores: Ni el procedimiento, ni su complejidad, ni su lentitud, ni sus costes permiten que sea una vía factible para el consumidor.

El procedimiento concursal, está pensado para empresarios, y además de mediano y gran tamaño, desarrollándose en tiempos y con costes no asumibles para familias y particulares. Además, no introduce herramientas que garanticen mínimos vitales de alimentos, servicios básicos y alojamiento poniendo en peligro el mantenimiento de la vivienda.

Ya desde 1989, Francia abordó en su Código de Consumo procedimientos de sobreendeudamiento y de restablecimiento personal para particulares. El deudor de buena fe, en determinados supuestos, puede dirigirse a una comisión formada por miembros de la Administración, la banca y asociaciones de consumidores que intenta mediar entre entidad y deudor, proponiendo un plan de pagos que puede incluir quitas y esperas, incluso puede solicitar al juez la suspensión de las ejecuciones iniciadas. La comisión también valora el grado de imprudencia o negligencia de la banca al conceder el crédito y la penaliza si se ha dado con alto riesgo. El juez dará el visto bueno y aprobará finalmente el plan propuesto.

Por otra parte, tampoco las recientes medidas aprobadas por el Gobierno, que se citarán más adelante, han resuelto sustancialmente la situación de las familias afectadas por la problemática del sobreendeudamiento y las ejecuciones hipotecarias, ni contemplan las principales propuestas formuladas por el Consejo de Consumidores y Usuarios que, en resumen, fueron las siguientes:

5.1.- ESTABLECIMIENTO DE UNA MORATORIA HIPOTECARIA EFICAZ.

Esta se presenta como la única medida inmediata de paralización de un proceso que no sólo está actuando en perjuicio de las familias endeudadas sino también en perjuicio de las entidades acreedoras. La moratoria que se apruebe debe superar la timidez del intento que supuso el Real

Decreto 1975/2008 y que ha tenido una escasa incidencia en la solución del problema.

La moratoria que se propone, en determinadas circunstancias tasadas legalmente, ha de evitar temporalmente que las familias se enfrenten al procedimiento de ejecución hipotecaria y a la consecuente pérdida de su vivienda.

5.2.- REFORMA DE LA LEGISLACIÓN HIPOTECARIA.

En su primer dictamen el CCU ya proponía algunas modificaciones de esta ley, pero es ya una convicción no sólo de las organizaciones de consumidores, sino también de cada vez más amplios sectores jurídicos y por supuesto de la sociedad, que la normativa española sobre hipotecas necesita una reforma en profundidad para adaptarse a las nuevas realidades y corregir los desequilibrios que en contra de los usuarios se han generado en el mercado hipotecario. Esta reforma va más allá del debate sobre la dación en pago y debería contemplar al menos las siguientes modificaciones:

- Establecer mecanismos de defensa por parte del usuario ante los procedimientos de embargo o ejecución hipotecaria. Determinar como motivos de oposición a la ejecución hipotecaria los derivados de abusos y malas prácticas de los contratos.
- Modificación de la cuantía de adjudicación en subasta de la vivienda a la entidad acreedora. La reciente modifi-

cación del porcentaje sigue siendo injusto y no se tiene una justificación social o económica. Proponemos cambios efectivos para que la adjudicación se realice por una cantidad no inferior al 80% del valor de tasación determinado en la escritura de constitución de la hipoteca.

- Limitación del tipo de intereses de demora. El diferencial entre estos tipos, que suelen oscilar entre el 24 y el 29%, y los tipos de los préstamos ofrecidos por los Bancos Centrales a las entidades, que nunca superan el 8% es claramente abusivo. Lamentablemente la actual ley que regula la usura no tiene efectividad debido a lo obsoleto de su redacción.
- Regulación de las costas judiciales. Estas se calculan sobre el montante total del crédito por los abogados y procuradores de las entidades, incrementando la deuda de forma injustificable y muy gravosa para las familias afectadas por la ejecución.
- Ampliación de los supuestos de aplicación de la justicia gratuita para incluir a las familias que se ven afectadas por estas situaciones y nueva regulación de este derecho que agilice su concesión y de garantías a los afectados.
- Poner en manos de juez la tasación que se realiza sobre las viviendas objeto de ejecución hipotecaria. No puede quedar en manos de los ejecutantes establecer el valor de la misma tanto en el momento de la concesión del préstamo

hipotecario como en el de la ejecución ya que esto le otorga enormes ventajas y podría suponer un abuso de derecho.

5.3.- MEDIDAS LEGISLATIVAS RESPECTO AL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR.

La Ley 38/2011 de 10 de Octubre de reforma de la ley 22/2003 Concursal, de 9 de julio, obligaba al Gobierno a remitir al Congreso antes de julio de 2012 un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, y especialmente las garantizadas con hipoteca. España se está quedando sola entre todos los países de la OCDE al no acometer esta legislación, que si hubiera estado en vigor durante estos duros años de crisis hubiera evitado grandes sufrimientos a las familias y hubiera dado un marco de estabilidad jurídica a las entidades acreedoras, evitando la alarma social que este problema viene suscitando.

5.4.- OTRAS MEDIDAS.

Finalmente el Consejo de Consumidores propuso también otra serie de medidas complementarias:

- Regulación de las cláusulas suelo hipotecarias. En una época de tipos bajos, que podrían llegar a suponer un alivio a las ya de por sí asfixiadas economías familiares, los consumidores no se pueden beneficiar de estas bajadas debido a unas cláusulas incluidas en sus préstamos que

limitan la variación a la baja de los tipos de interés impidiendo, con gran alarma social, la traslación efectiva de la reducción de los tipos de interés oficiales de la zona Euro a los consumidores.

- Que la disposición Adicional Única del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, sobre los contratos de arrendamiento que se suscriban con entidades bancarias en caso de aplicación del Código de Buenas Prácticas, sea de obligada aplicación ante lanzamientos motivados por una ejecución hipotecaria, en los términos que se determinen.
- Regular el inmovilizado inmobiliario de los bancos, en las condiciones que se determinen, al objeto de agravar las provisiones sobre dichos inmovilizados y obligando a las entidades financieras a colocarlas en el mercado a precios mucho más asequibles, o permitiendo la flexibilización de dichas provisiones en caso de ceder dichos inmuebles a bolsas públicas, como en su momento la Sociedad Pública de Alquiler.
- Llevar a cabo políticas que exijan o al menos promuevan colocar en el mercado de alquiler viviendas particulares permanentemente desocupadas. El artículo 33 de la Constitución Española establece que el derecho de propiedad privada puede ser delimitado en virtud de su función social. Actualmente hay un enorme parque de viviendas privadas particulares que no se utilizan y cuya puesta en el mercado activaría y abarataría el mismo facilitando el acceso a la vivienda a precios razonables.
- Promover que los municipios dispongan de un parque de viviendas propias donde alojar a las familias en inminente situación de lanzamiento que evite que éstas se queden en la calle. Si bien es verdad que algunos municipios cuentan con estas ayudas, su conocimiento es tan residual que la inmensa mayoría de personas lo desconocen.
- Promover un parque de viviendas sociales en régimen de alquiler y de compra-venta a precios asequibles. Actualmente los precios de la vivienda de protección oficial son privativos, fruto de la burbuja inmobiliaria que hemos sufrido en España. Esto supone destinar a la compra o alquiler de una vivienda una importante cantidad de recursos económicos durante un periodo excesivamente largo que impide o dificulta en gran medida la libre disposición de los mismos.
- El establecimiento de una renta básica que permita a cualquier persona, como mínimo, el acceso a una vivienda en régimen de alquiler y alimentación.
- Una Banca pública que permita, entre otras cosas y para lo que aquí nos interesa, la refinanciación de préstamos hipotecarios o, la concesión de los mismos, en términos éticos, de equilibrio y justicia que permitan el acceso a una vivienda o eviten la pérdida de la misma. Esto, por su parte, obligará a las entidades financieras a redefinir su po-

lítica de concesión de préstamos hipotecarios, intereses y comisiones para poder competir con la banca pública.

6. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS Y DE LA NORMATIVA.

En febrero de 2009, mediante una declaración conjunta del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) se formularon una serie de propuestas concretas relativas a la dotación de transparencia, agilidad y eficacia a los procesos de reestructuración de deuda de carácter familiar y a favorecer el traslado de las medidas de apoyo al sector financiero, hacia la sociedad:

1. Creación de Unidades de Asesoramiento y apoyo frente al sobreendeudamiento en las Administraciones de Consumo, con participación de las Asociaciones de Consumidores y los agentes sociales.
2. Establecer planes de reestructuración de la deuda que en caso de embargos judiciales, hipotecarios y crediticios, se realicen mediante un arbitraje, mediación y conciliación cuando afecte a la vivienda habitual o a las retribuciones salariales del afectado.
3. Actualización de los tipos de interés a las hipotecas más rápidamente: establecimiento de una línea específica por parte del ICO mediante avales o créditos para la rehabilitación de la hipoteca en el caso de colectivos en especial situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.
4. Modificación del artículo 131 de la Ley Hipotecaria para evitar la venta directa de la vivienda sin medidas intermedias de arbitraje, y que permita paralizar la ejecución hipotecaria en los términos actuales.
5. Dotación de un procedimiento judicial específico, en caso de situaciones familiares económicamente graves en relación al artículo 11 de la Ley 28/98 de venta a plazos de bienes inmuebles.
6. En casos de ampliación del plazo de amortización a petición del consumidor, o que se proceda a la venta de la vivienda por motivos de imposibilidad de asumir los pagos hipotecarios, debería contemplarse la exención de comisiones, tributos o tasas.
7. Medidas encaminadas a la adquisición de Viviendas de Protección Oficial (VPO) por las Administraciones en caso de impagos y proceder al alquiler de la misma, al antiguo propietario, ofreciendo la posibilidad de recompra futura.
8. Reforma de la normativa sobre transparencia bancaria y publicidad financiera.
9. Establecimiento de una reglamentación que contemple y favorezca el impulso de la educación financiera y un modelo de consumo sostenible.

Frente a estas propuestas, en la actualidad se puede afirmar que las sucesivas modificaciones de la normativa en esta materia ha sido muy parcial y que no ha habido cambios en las siguientes Leyes:

- Ley de Supervisión de Entidades Financieras.
- Ley de Unidad del Mercado.
- Ley de Usura.
- No ha habido modificaciones al artículo 11 de la Ley 28/98 de venta a plazos de bienes inmuebles.
- No ha habido reforma de la normativa sobre transparencia bancaria y publicidad financiera.
- No ha habido reglamentación que contemple y favorezca el impulso de la educación financiera y un modelo de consumo sostenible.

Si se puede entender, no obstante, que ha habido reformas que recogen, al menos parcialmente, algunas de las propuestas formuladas en 2009:

1. Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social).

a) En cuanto a su **ámbito de aplicación**, sólo se refiere a contratos de préstamo o créditos garantizados con hipoteca inmobiliaria, cuyo deudor esté en situación de exclusión. Las medi-

das se aplicarán igualmente a los avalistas hipotecarios. Se establecen los siguientes requisitos para considerarse que se encuentra en umbral de exclusión:

- Que el crédito o préstamo garantizado con hipoteca sea sobre su vivienda habitual.
- Que el conjunto de ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (o de 4 veces en el caso de que algún miembro tenga una discapacidad superior al 33%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite).
- Que en los 4 años anteriores a la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas (cuando el esfuerzo que representa la carga hipotecaria se haya multiplicado por al menos 1,5).
- Se considera en circunstancia familiar de especial vulnerabilidad: familiar numerosa; unidad familiar monoparental con 2 hijos a cargo; unidad familiar con una persona con discapacidad superior al 33%, dependencia o enfermedad; unidad familiar que incluya a un menor de 3 años.
- Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos netos del conjunto de la unidad familiar (40% en algunos casos).

b) Para aplicar las medidas complementarias y sustitutivas de la ejecución

hipotecaria será necesario reunir estos **requisitos**:

- Que carezcan de otros bienes suficientes con que hacer frente a la deuda.
 - Que se trate de un crédito o préstamo que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor.
 - Que sea un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o que no sean suficientes.
 - Si hay codeudores que no formen parte de la unidad familiar, deben cumplir las condiciones anteriores.
- c) Se aprobó una medida para que los **fiadores e hipotecantes no deudores** en el umbral de exclusión puedan solicitar que la entidad **agote primero el patrimonio del deudor principal**.
- d) El **interés moratorio aplicable** será como máximo la suma de los intereses remuneratorios pactados y un 2% sobre el capital pendiente de préstamo.
- e) Se ha implantado un **Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria** de adhesión voluntaria para las entidades (sólo se aplica para hipotecas sobre viviendas cuyos precios no superen unos límites). Las entidades sujetas al Código deberán informar a sus clientes sobre la existencia de este Código. El cumplimiento será supervisado por una Comisión de control. Las reclamacio-

nes podrán formularse ante el Banco de España.

Se prevén **tres tipos de medidas**:

- **Medidas previas a la ejecución hipotecaria**: los deudores podrán solicitar la reestructuración de su deuda hipotecaria para que ésta sea viable. En el plazo de un mes la entidad debe ofrecer un plan de reestructuración, si bien el deudor puede presentar su propia propuesta que deberá ser analizada. En caso de que el plan sea inviable, se podrán solicitar medidas complementarias.
- **Medidas complementarias**: el plan será inviable si impone una cuota hipotecaria que supere el 50% de los ingresos conjuntos de la unidad familiar:
 - Se podrá pedir una **quita en el capital pendiente de amortización** que la entidad podrá aceptar o rechazar para cuyo cálculo la entidad utilizará los métodos del Decreto.
 - Pueden solicitarla los **deudores inmersos en un procedimiento de ejecución en el que ya se haya anunciado la subasta**. También podrán aquellos en **situación de exclusión que no han podido optar a la dación en pago** por tener cargas la vivienda, posteriores a la hipoteca.
- **Medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria**: dación en pago de la vivienda habitual en caso de que

la reestructuración y medidas complementarias no sean viables. Los deudores podrán solicitar la dación en pago en el plazo de doce meses desde la solicitud de reestructuración y la entidad debe aceptar. En este caso la deuda quedará definitivamente cancelada, incluidas las responsabilidades personales de deudor y terceros. El deudor podrá permanecer dos años en la vivienda como arrendatario.

Así mismo, se establecen **sanciones** en caso de aplicación indebida por el deudor de las medidas para la reestructuración de la deuda hipotecaria inmobiliaria.

f) También se contemplan una serie de **medidas fiscales:**

- En la **Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** se modifica el artículo 45.I B para que las escrituras de formalización de novaciones contractuales al amparo del Real Decreto estén exentas de la cuota de documentos notariales.
- En la **Ley reguladora de las Haciendas Locales** se modifica el artículo 106 al añadir un apartado que estipula que en el supuesto de dación en pago de la vivienda para deudores en umbral de exclusión, será sujeto pasivo la entidad que adquiere el inmueble.
- En la **Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** y de modificación parcial de las leyes de

los impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio se añade una disposición adicional trigésima sexta para eximir de este impuesto la ganancia patrimonial que se pueda generar como resultado de la dación en pago.

- Se establece una **bonificación de un 50% de los derechos arancelarios notariales y registrales** derivados de la cancelación de la hipoteca en casos de dación en pago para los deudores en umbral de exclusión.

g) En cuanto al **procedimiento extrajudicial:**

- La **realización del valor del bien** se tramita a través de una única subasta para la que se usará el tipo pactado en la escritura de constitución de la hipoteca. Si se presentan posturas por importe superior a 70% del tipo se entenderá adjudicada a quien presente la mejor postura.
- Cuando la **mejor postura fuera inferior al 70% del tipo**, el deudor podrá presentar tercero que la mejore.

h) Respecto al **acceso al alquiler de personas afectadas por desahucios** y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias se prevé que:

- Los que hayan sido objeto de una **resolución judicial de lanzamiento** de su vivienda habitual po-

drán beneficiarse de las **ayudas a inquilinos**.

- También pueden solicitar las ayudas a inquilinos quienes suscriban **contratos de arrendamiento como consecuencia de la dación en pago**.

i) **Fondo social de viviendas:** se encomienda al Gobierno que promueva un fondo social de viviendas para personas que hayan sido desalojadas, mediante contratos de arrendamiento con rentas asumibles. La Ley se aplica a procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado a la entrada en vigor de la misma (en los que no se haya ejecutado el lanzamiento).

2. *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.*

La **exposición de motivos** se refiere a la **suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión**. Se trata de una medida de **carácter excepcional y temporal**, que afectará a cualquier proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria por el cual se adjudique al acreedor de la **vivienda habitual** de personas pertenecientes a determinados colectivos.

Se trata de una medida que no altera el procedimiento de ejecución hipoteca-

ria, pero **impide que se proceda al lanzamiento** que culminaría con el desalojo de las personas. La suspensión de los lanzamientos afectará a quienes se encuentren en una **situación de especial vulnerabilidad**.

Los ingresos de las familias que se acogan a esta suspensión no podrán superar el límite de **tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)** y es necesario que, en los **cuatro años anteriores a la solicitud**, la unidad familiar haya sufrido una **alteración significativa de sus circunstancias económicas**, medida en función de:

- La variación de la carga hipotecaria sobre la renta sufrida en los últimos cuatro años.
- La cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos netos que perciba el conjunto de miembros de la unidad familiar.
- Se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

El Real Decreto-ley incluye un mandato al Gobierno para constituir un **fondo social de viviendas** destinadas a personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

El **artículo 1** se refiere a la **suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables** en los siguientes términos:

- Hasta transcurridos **dos años desde la entrada en vigor** de este Real Decreto-ley, no procederá el lanzamiento de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad.
 - Los **supuestos de especial vulnerabilidad** son:
 - a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.
 - b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
 - c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.
 - d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 30%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.
 - e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.
 - f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.
 - g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.
- Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las **circunstancias económicas siguientes**:
- a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.
 - b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda.
 - c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
 - d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.
- A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:
- a) Que se haya producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo

que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.

- b) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.

El **artículo 2**, referente a la **acreditación** establece que la concurrencia de las anteriores circunstancias se acreditará por el deudor en cualquier momento del procedimiento de ejecución hipotecaria y antes de la ejecución del lanzamiento, mediante los documentos referidos a:

- Percepción de los ingresos por los miembros de la unidad familiar.
- Número de personas que habitan la vivienda.
- Titularidad de los bienes.

La **Disposición adicional única** encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un **fondo social de viviendas** propiedad de las entidades de crédito. Este fondo tendrá como objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con **rentas asumibles en función de los ingresos** que perciban.

Finalmente, la **Disposición transitoria única**, referente a los procedimientos en curso dispone que esta norma será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria

que se hubieran iniciado a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, en los que **no se hubiese ejecutado el lanzamiento**.

3. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

En el **artículo 1** establece la **suspensión hasta transcurridos dos años** desde la entrada en vigor de esta Ley, cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor la vivienda habitual de personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad. El apartado dos de este artículo especifica las **condiciones que deben reunir los deudores** para que sean reconocidos como vulnerables y les sean de aplicación las medidas contempladas: debe tratarse de familias con personas con discapacidad, con menores de tres años, familias numerosas, desempleados sin prestación o víctimas de violencia de género.

Además, han de reunir estos **requisitos**:

- Ingresos inferiores a tres veces la cuantía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), siendo de cuatro veces esta cuantía en determinados casos.
- Que la unidad familiar haya sufrido en los cuatro años anteriores una alteración significativa de sus circunstancias económicas, de manera que la esfuerzo que represente la carga hipo-

tecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado al menos por 1,5.

- Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos de la unidad familiar.
- Que sea un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

El **artículo 2** establece la manera en la que el deudor deberá **acreditar las circunstancias** que hacen que le sea aplicable esta normativa, pudiendo hacerlo “en cualquier momento del procedimiento de ejecución hipotecaria y antes de la ejecución del lanzamiento, ante el Juez o el Notario encargado del procedimiento, mediante la presentación de los siguientes documentos”.

El **artículo 3.2**, relativo a la **modificación de la Ley Hipotecaria**, establece que “los intereses de demora de préstamos o créditos para la adquisición de vivienda habitual, garantizados con hipotecas constituidas sobre la misma vivienda, no podrán ser superiores a tres veces el interés legal del dinero y sólo podrán devengarse sobre el principal pendiente de pago. Dichos intereses de demora no podrán ser capitalizados en ningún caso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 579.2.a) de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

Por su parte, el **artículo 3.3** establece las condiciones en las cuales se podrá llevar a cabo la acción hipotecaria mediante la **venta extrajudicial del bien hipotecado**, estableciendo que se podrá realizar “conforme al artículo 1.858 del

Código Civil, siempre que se hubiera pactado en la escritura de constitución de la hipoteca sólo para el caso de falta de pago del capital o de los intereses de la cantidad garantizada”. Se realizará siempre ante notario y “El valor en que los interesados tasen la finca para que sirva de tipo en la subasta no podrá ser distinto del que, en su caso, se haya fijado para el procedimiento de ejecución judicial directa, ni podrá en ningún caso ser inferior al 75 por cien del valor señalado en la tasación realizada conforme a lo previsto en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario”.

Asimismo señala en su apartado f) que en caso de que el Notario considerase abusiva algunas de las cláusulas del préstamo hipotecario lo comunicará al deudor, al acreedor y al avalista. Cuando una de las partes acredite haber planteado ante el Juez el carácter abusivo de una de las cláusulas, suspenderá la venta extrajudicial hasta que el Juez resuelva.

El **artículo 4** modifica la **Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario**, en lo referente a las sociedades de tasación y los servicios de tasación de las entidades financieras, modificando diversos aspectos del régimen de estas sociedades y servicios.

En el **punto cuatro, modifica el art. 3 bis I)** de la citada Ley, que queda redactado del siguiente modo: “Las entidades de crédito, incluso aquellas que dispongan de servicios propios de tasación, estarán obligadas a aceptar cualquier tasación de un bien aportada por el cliente, siempre

que, sea certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en la presente Ley y no esté caducada según lo dispuesto legalmente, y ello, sin perjuicio de que la entidad de crédito pueda realizar las comprobaciones que estime pertinentes, de las que en ningún caso podrá repercutir su coste al cliente que aporte la certificación”.

El **artículo 6** mejora la información de los deudores, garantizando que ha sido advertido convenientemente de los riesgos antes de la prestación del consentimiento.

El **artículo 7** establece el procedimiento para la declaración de una cláusula como abusiva así como las medidas derivadas de dicha determinación. Asimismo añade un apartado 1 bis al art. 575 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil estableciendo una limitación al importe de las costas exigibles al deudor ejecutado, que no podrán superar el 5% de la cantidad que se reclame en la demanda ejecutiva.

El **punto 5 del art. 7** modifica ampliamente el art. 579 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, referido a la ejecución dineraria den casos de bienes especialmente hipotecados o pignorados, cuando una vez subastados los bienes hipotecados o pignorados su producto fuera insuficiente para cubrir el crédito. En este caso, el ejecutante podrá pedir el despacho de la ejecución de la cantidad que falte, pero en el caso de adjudicación de la vivienda habitual del deudor, cuando el remanente fuera in-

suficiente para lograr la completa satisfacción del derecho del ejecutante, la ejecución, no se suspenderá, pero:

- *“El ejecutado quedará liberado si su responsabilidad queda cubierta, en el plazo de cinco años desde la fecha del decreto de aprobación del remate o adjudicación, por el 65 por cien de la cantidad total que entonces quedara pendiente, incrementada exclusivamente en el interés legal del dinero hasta el momento del pago. Quedará liberado en los mismos términos si, no pudiendo satisfacer el 65 por cien dentro del plazo de cinco años, satisficiera el 80 por cien dentro de los diez años. De no concurrir las anteriores circunstancias, podrá el acreedor reclamar la totalidad de lo que se le deba según las estipulaciones contractuales y normas que resulten de aplicación”.*
- *“En el supuesto de que se hubiera aprobado el remate o la adjudicación en favor del ejecutante o de aquél a quien le hubiera cedido su derecho y éstos, o cualquier sociedad de su grupo, dentro del plazo de 10 años desde la aprobación, procedieran a la enajenación de la vivienda, la deuda remanente que corresponda pagar al ejecutado en el momento de la enajenación se verá reducida en un 50 por cien de la plusvalía obtenida en tal venta, para cuyo cálculo se deducirán todos los costes que debidamente acredite el ejecutante”.*
- *“Si en los plazos antes señalados se produce una ejecución dineraria que exceda del importe por el que el deudor podría quedar liberado según las reglas anteriores, se pondrá a su disposición el remanente”.*

Asimismo, el **apartado siete del artículo 7** modifica el art. 564 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, “el precio del remate se entregará al ejecutante a cuenta de la cantidad por la que se hubiere despachado ejecución” y “se entregará al ejecutado el remanente que pudiera existir una vez finalizada la realización forzosa de los bienes, satisfecho plenamente el ejecutante y pagadas las costas”.

El **apartado diez** modifica el art. 671, en lo referente a las subastas sin ningún postor. “Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor, en el plazo de veinte días, pedir la adjudicación del bien. Si no se tratare de la vivienda habitual del deudor, el acreedor podrá pedir la adjudicación por el 50 por cien del valor por el que el bien hubiera salido a subasta o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos. Si se tratare de la vivienda habitual del deudor, la adjudicación se hará por importe igual al 70 por cien del valor por el que el bien hubiese salido a subasta o si la cantidad que se le deba por todos los conceptos es inferior a ese porcentaje, por el 60 por cien”.

El **apartado trece** modifica el art. 693, referido a la reclamación limitada a parte del capital o de los intereses cuyo pago deba hacerse en plazos diferentes. Las medidas siguientes serán de aplicación cuando vencieren al menos tres plazos mensuales sin cumplir el deudor su obligación de pago o un número de cuotas tal que suponga que el deudor ha incumplido su obligación por un plazo al menos equivalente a tres meses:

1. “Si para el pago de alguno de los plazos del capital o de los intereses fuere necesario enajenar el bien hipotecado, y aún quedaren por vencer otros plazos de la obligación, se verificará la venta y se transferirá la finca al comprador con la hipoteca correspondiente a la parte del crédito que no estuviere satisfecha.
2. Podrá reclamarse la totalidad de lo adeudado por capital y por intereses si se hubiese convenido el vencimiento total en caso de falta de pago de, al menos, tres plazos mensuales sin cumplir el deudor su obligación de pago o un número de cuotas tal que suponga que el deudor ha incumplido su obligación por un plazo, al menos, equivalente a tres meses, y este convenio constase en la escritura de constitución.
3. En el caso a que se refiere el apartado anterior, el acreedor podrá solicitar que, sin perjuicio de que la ejecución se despache por la totalidad de la deuda, se comunique al deudor que, hasta el día señalado para la celebración de la subasta, podrá liberar el bien mediante la consignación de la cantidad exacta que por principal e intereses estuviere vencida en la fecha de presentación de la demanda, incrementada, en su caso, con los vencimientos del préstamo y los intereses de demora que se vayan produciendo a lo largo del procedimiento y resulten impagados en todo o en parte. A estos efectos, el acreedor podrá solicitar que se proceda conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 578. Si el bien hipotecado fuese la vivienda habitual, el deudor podrá, aun sin el consentimiento del acreedor, liberar el bien mediante la consignación de las cantidades expresadas en el párrafo anterior.

Liberado un bien por primera vez, podrá liberarse en segunda o ulteriores ocasiones siempre que, al menos, medien tres años entre la fecha de la liberación y la del requerimiento de pago judicial o extrajudicial efectuada por el acreedor.

Si el deudor efectuase el pago en las condiciones previstas en los apartados anteriores, se tasarán las costas, que se calcularán sobre la cuantía de las cuotas atrasadas abonadas”.

El **apartado catorce** modifica el art. 695, referido a la oposición a la ejecución, señalando las causas en las que se admitirá la oposición del ejecutado, como:

- Extinción de la garantía o de la obligación garantizada, con certificación de la cancelación de la hipoteca.
- Error en la determinación de la cantidad exigible.

Formulada la oposición, el Secretario judicial suspenderá la ejecución y convocará a las partes a una comparecencia ante el Tribunal que hubiera dictado la orden general de ejecución.

7. OTROS NORMAS, INICIATIVAS Y SENTENCIAS

Es conveniente también tener en cuenta – siquiera sea brevemente – una serie de normas, iniciativas legislativas y sentencias referidas al sobreendeudamiento de los consumidores tanto en el ámbito fi-

nanciero, especialmente respecto a los préstamos hipotecarios, como a los servicios esenciales.

7.1. LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.

Esta Ley no sólo ha supuesto un avance significativo en materia de transparencia bancaria, sino que, además, ha aportado un enfoque novedoso. Por un lado, ha plasmado normativamente el concepto de la responsabilidad en la concesión de préstamos a los consumidores por las entidades de crédito, estableciendo la obligación de estas de llevar a cabo una adecuada evaluación de la solvencia de los clientes, de acuerdo con un conjunto de criterios y prácticas que también se enumeran; y, por otro, ha facultado al ministro de Economía y Hacienda para que apruebe las normas necesarias para garantizar el adecuado nivel de protección de los usuarios de servicios financieros en sus relaciones con las entidades de crédito.

7.2. ORDEN EHA/2899/2011, DE 28 DE OCTUBRE, DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DEL CLIENTE DE SERVICIOS BANCARIOS.

En uso de la anterior habilitación, se ha promulgado la Orden EHA/2899/2011. Como indica su exposición de motivos, esta Orden pretende cumplir una triple finalidad:

- Concentrar y sistematizar en un único texto la normativa básica de transpa-

rencia, para mejorar su claridad y su accesibilidad para el ciudadano.

- Actualizar el conjunto de las previsiones relativas a la protección del cliente bancario, al objeto de racionalizar y aumentar las obligaciones de transparencia y racionalizar la conducta de las entidades de crédito.
- Desarrollar los principios generales previstos en la Ley de Economía Sostenible en lo que se refiere al préstamo responsable.

La Orden EHA/2899/2011 faculta expresamente al Banco de España para dictar las normas precisas para su desarrollo y ejecución.

7.3. CIRCULAR 5/2012, DE 27 DE JUNIO, DEL BANCO DE ESPAÑA, SOBRE TRANSPARENCIA DE LOS SERVICIOS BANCARIOS Y RESPONSABILIDAD EN LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS.

En consecuencia, esta Circular, que sustituye a la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, pretende desarrollar, de una manera ordenada las prácticas del mercado, y está claramente orientada a la protección de los clientes de los servicios bancarios, debiendo regir las relaciones entre estos y las entidades de crédito:

- Recoge la información que las entidades deben poner a disposición del público sobre tipos de interés y comisiones, en sustitución de las actuales declaraciones del tipo preferencial y de los tipos orien-

tativos para otras operaciones activas, y de los folletos de tarifas máximas de comisiones.

- Los datos facilitados servirán de indicación sobre la política de precios de las entidades, permitirán el seguimiento de la evolución de la política de precios de cada entidad y, publicados en las páginas del Banco de España en Internet, facilitarán las comparaciones entre entidades.

- Precisa el alcance del deber de diligencia que impone la Orden a las entidades, especialmente en lo que se refiere a las explicaciones que deberán facilitar a los clientes en el caso de operaciones bancarias más complejas de lo normal o con riesgos particulares.

- Desarrolla la obligación de las entidades de crédito de facilitar al cliente, de forma gratuita, determinada información precontractual para que pueda adoptar una decisión informada sobre un servicio bancario y pueda comparar ofertas similares. Esta información mínima, que por primera vez alcanza a las operaciones de depósito, deberá ser clara, suficiente y objetiva, y habrá de entregarse con la debida antelación, y en todo caso antes de que el cliente quede vinculado por un contrato u oferta.

- Extiende a todos los servicios bancarios recibidos la obligación de las entidades de crédito de entregar al cliente, con independencia de que este lo solicite o no, el correspondiente ejemplar del documento contractual en que se formalicen dichos servicios, y, en cuanto al contenido de los

documentos contractuales, se desarrollan y sistematizan algunos de sus contenidos financieros.

- Las entidades deberán entregar a sus clientes, en cada liquidación de intereses o comisiones que practiquen por sus servicios, un documento de liquidación con un contenido mínimo, y faculta al Banco de España para establecer unos modelos normalizados de liquidaciones.
- Las entidades de crédito deberán remitir a sus clientes anualmente, durante el mes de enero de cada año, una comunicación en la que, de manera completa y detallada, se recoja la información prevista en la propia Orden sobre comisiones y gastos devengados y tipos de interés efectivamente aplicados a cada servicio bancario prestado al cliente durante el año anterior.
- Se desarrolla el concepto de préstamo responsable, incorporado inicialmente en el artículo 29 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y posteriormente, en el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011.
- Tanto mediante el aumento en la información que se debe poner, activamente, a disposición de los potenciales prestatarios como, en especial, mediante la exigencia a los prestamistas de políticas y procedimientos que favorezcan la prudencia y la atención específica a las necesidades y posibilidades de los clientes.
- Establecer los elementos que deberán incluirse en el cálculo de la TAE, y los mé-

todos de cálculo para esos casos incorporando, además, las precisiones apropiadas para dicho cálculo.

- Establece las obligaciones formales de las entidades en relación con la información que deben remitir periódicamente al Banco de España.

7.4. DIRECTIVA 2014/17/UE SOBRE LOS CONTRATOS DE CRÉDITO CELEBRADOS CON LOS CONSUMIDORES PARA BIENES INMUEBLES DE USO RESIDENCIAL.

Recientemente se ha publicado la *Directiva 2014/17/UE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, aunque su transposición a la normativa nacional no es exigible hasta el 21 de marzo de 2016.

Hay que destacar que es la primera vez en casi 30 años que se aprueba un texto legal de la Unión Europea en este ámbito, aunque en España ya existe legislación protectora del consumidor en este ámbito, entre la que destacan la *Orden EHA/2899/2011* y la *Circular del Banco de España 5/2012*, por lo que no se requerirán muchos cambios para adaptarse a dicha Directiva.

La Directiva apenas trata de los aspectos sustantivos de este tipo de crédito, sino que es una norma de protección de los consumidores. Aun así, no elude aspectos que han sido polémicos en nuestro país, como los lanzamientos o la dación en pago, pero

no los soluciona de forma taxativa. Respecto a los primeros, pide que se adopten medidas para alentar a los prestadores a mostrarse razonablemente tolerantes antes de iniciar un procedimiento de ejecución, al mismo tiempo que permite limitar los recargos al consumidor en caso de impago. En relación con la segunda, no permite impedir que se pueda acordar el reembolso del crédito a través de ella.

Además insta que se adopten medidas que faciliten el reembolso en aquellos casos en que la deuda no quede saldada al término del procedimiento de ejecución, con el fin de proteger al consumidor. Es aquí donde se echa en falta en España lo que ya existe en otros países de nuestro entorno, es decir, un procedimiento ágil y eficiente de resolver el sobreendeudamiento personal o familiar, especialmente si éste se debe a causas no imputables al deudor, como el desempleo o la enfermedad.

Finalmente, la Directiva no olvida que la protección del consumidor debe apoyarse también en la posesión por éste de los conocimientos adecuados para que tome sus decisiones de la forma más acorde con sus intereses, es decir lo que se denomina la educación financiera.

7.5. PROPOSICIÓN DE LEY DE MEDIDAS CONTRA EL SOBREENDEUDAMIENTO PERSONAL Y FAMILIAR Y DE PROTECCIÓN ANTE PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA DE LA VIVIENDA HABITUAL.

El Pleno del Congreso debatió el 11 de febrero de 2014 la admisión a trámite de la

Proposición de Ley de Medidas contra el sobreendeudamiento personal y familiar y de protección ante procedimientos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual, aprobada por unanimidad por el Parlamento de Cataluña en julio de 2012 y que, entre otras medidas, preveía la dación en pago.

La propuesta del Parlamento catalán se articulaba en tres capítulos. En el primero se establecen medidas para evitar el sobreendeudamiento en el futuro, limitando el plazo de amortización de las nuevas hipotecas a los 30 años y el importe del crédito al 90% de su valor de tasación o, como máximo, al 100% del precio escriturado. Asimismo, los intereses moratorios no podrían superar en ningún caso los límites que fije la Ley de Protección de Consumidores y Usuarios.

Además, prevé que tanto la entidad bancaria como el notario deban informar al consumidor sobre el contrato y los riesgos que asume y facilitar la legislación de protección de los consumidores a la que se puede acoger. En caso de que, pese a todo, el contrato incluya causas abusivas, la propuesta preveía que fuesen causa suficiente para que un juez suspendiese la ejecución hipotecaria.

El capítulo segundo regulaba los procesos administrativos extrajudiciales para la reordenación o liquidación de la deuda en caso de insolvencia, incluyendo la dación en pago. En concreto, se proponía que el deudor en situación de insolvencia que pudiese perder su vivienda pudiera iniciar el proceso dirigiéndose a la Comisión de Sobreendeudamiento correspondiente, de ámbito autonómico. El inicio del proceso conllevaría la suspensión de la ejecución

hipotecaria y el devengo de intereses de mora.

Tras pedir la intervención extrajudicial, el deudor debería presentar su propuesta de liquidación de sus deudas, incluyendo tanto los compromisos de pago que pudiese asumir y los recursos para las necesidades familiares básicas, como las quitas o condonaciones que proponga, o incluso la liberación de la deuda no satisfecha en cinco años. También debería especificar cómo liquidar el préstamo hipotecario y las alternativas de permanencia en su vivienda.

Si el deudor es titular de un único inmueble que constituya su vivienda habitual, el plan podría acordar la dación como pago liberatorio de la deuda reclamada y acordar que este pago diese por satisfechas cuantas cantidades pudiese deber en concepto de capital, intereses y costas.

De hecho, si el plan conllevara el abandono de la vivienda, el afectado podría pedir a la Comisión que intervengan en el proceso las administraciones con competencias en materia de servicios sociales y vivienda para garantizarle un alojamiento temporal mientras carece de vivienda, y para que le faciliten la orientación, ayudas y avales que le puedan corresponder.

No obstante, el plan de reestructuración de deuda debería en todo caso respetar los supuestos de inembargabilidad recogidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, incrementando la cantidad vigente en un 50% y aumentando además con un 30% del salario mínimo interprofesional (SMI) por

cada miembro de la familia (cónyuge, ascendientes y descendientes de primera grado que convivan en la vivienda) sin ingresos propios regulares (salario o pensión).

En un mes, la Comisión de Sobreendeudamiento debería emitir su propuesta de plan de liquidación ordenada de las deudas, que las partes podrían negociar durante otros 30 días. Si no consiguiesen llegar a un acuerdo, la Comisión podría aprobar el plan o dictar una resolución concluyendo el procedimiento. En este último caso, el deudor podría aún declarar ante el juzgado mercantil un concurso de acreedores abreviado y muy simplificado, con derecho a asistencia jurídica gratuita para el deudor.

En el capítulo tercero de la proposición de ley, el Parlamento catalán recogía la regulación específica de los procesos de ejecución hipotecaria de viviendas de protección pública. Además, el texto proponía un cambio en la Ley de Enjuiciamiento Civil para que las pujas mínimas admisibles en caso de segunda y tercera subasta de la vivienda habitual superasen el 80% del valor de tasación inicial o, como mínimo, el importe total de la deuda hipotecaria.

Asimismo, se mandataba al Gobierno para que, en un plazo máximo de seis meses, se presentasen sendos proyectos de ley para garantizar la total independencia e imparcialidad de las sociedades de tasación, para modificar la ley del IRPF de modo que las daciones en pago no se interpretasen como ganancias patrimoniales, y para in-

cluir en la Ley de Haciendas Locales una bonificación del 99% en la determinación de la plusvalía en operaciones de dación en pago de vivienda habitual y para compensar a los Ayuntamientos por esa pérdida.

Esta propuesta acercaría la legislación española a la de países como Francia y Alemania, dando una segunda oportunidad a las personas que no pueden hacer frente a su deuda hipotecaria, ya que España es uno de los pocos países de Europa que aún no tiene una legislación específica contra el sobreendeudamiento.

La propuesta de toma en consideración de la Proposición de Ley, que fue apoyada por el resto de los grupos parlamentarios, fue rechazada con los votos en contra del Grupo Parlamentario Popular. El portavoz de Economía en el Congreso del PP, Vicente Martínez Pujalte, explicó que su grupo consideraba que esta Proposición no era eficaz para dar solución a los problemas del ciudadano, y que quería evitar que desapareciese la cultura del pago en España, que acabaría con el crédito, por lo que con su voto en contra pretendía proteger a los ciudadanos que quieren acceder a la vivienda en el futuro y encontrarse con un mercado hipotecario que funcione.

7.6. MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS BANCARIOS Y SUMINISTROS BÁSICOS.

En el ámbito de la mediación, la Ley 20/2014 de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del

Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, cuya entrada en vigor está prevista para el 31 de marzo del 2015, ha venido a establecer la obligación de las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, de acudir a los mecanismos de resolución extrajudicial, entre ellos la mediación.

Esta norma pretende mejorar la protección de los consumidores en materia de créditos y préstamos hipotecarios, así como en el ámbito de los suministros básicos de consumo como el agua, la luz y el gas.

Entre los argumentos y objetivos que justifican la reforma, recogidos en su preámbulo, destacan:

- El aumento considerable de las ejecuciones hipotecarias.
- Impulsar medidas que mejoren la situación de los consumidores en el ámbito de los créditos o préstamos hipotecarios, especialmente cuando se trata de la adquisición de la vivienda habitual.
- Incrementar las garantías de los consumidores en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios, en materia de publicidad, información precontractual, análisis de la solvencia del consumidor y el deber, de las entidades financieras y notarios, de hacer comprensibles las implicaciones económicas y jurídicas de la transacción.

- Incorporar medidas para evitar cláusulas abusivas en perjuicio de los consumidores, destacando la definición como “abusivos” de los intereses de demora superiores a tres veces el interés legal del dinero vigente.
- Pero la principal reforma consiste en reforzar los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo, con la finalidad de que lleguen a ser sistemas eficaces para solucionar los problemas que se susciten entre las partes y, de esta forma, evitar la judicialización de procesos.

En materia de servicios financieros y préstamos hipotecarios, el artículo 8 de la ley 20/2014 de 29 de diciembre establece varias premisas referentes a la mediación:

- Se establece que las administraciones y servicios públicos de consumo deben garantizar que, en los casos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual, pueda llevarse a cabo un procedimiento de mediación destinado a la resolución extrajudicial de conflictos, previo a cualquier otro procedimiento judicial o a la intervención notarial.
- En cuanto al objeto de la mediación, éste será la búsqueda de acuerdos entre las partes que permitan que el consumidor conserve la propiedad de la vivienda o, subsidiariamente, la posibilidad de mantener su uso y disfrute.
- Para reforzar la mediación, se prevé la posibilidad de que el órgano de resolución extrajudicial de conflictos pueda

solicitar un informe de evaluación social con un análisis socioeconómico del deudor y las posibles vías de resolución del conflicto.

- Se establece la obligación de las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, de acudir a la mediación o de someterse al arbitraje.
- Finalmente, se fija el plazo de tres meses desde la notificación del acuerdo de inicio de la mediación, sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, para que las partes puedan acudir a la reclamación administrativa o a la demanda judicial.

No cabe duda de que el legislador autonómico apuesta por la mediación, si bien de su análisis literal podría concluirse que la referencia a los créditos hipotecarios y su vinculación a la vivienda habitual, dejan al margen de la obligatoriedad de la mediación una magnífica oportunidad para extender su actuación a todos los servicios que vinculan a los usuarios con las entidades bancarias y financieras, que tantos procesos judiciales han venido colapsando los tribunales, especialmente los productos de inversión, obligaciones subordinadas o participaciones preferentes, sin olvidar, por su especial incidencia en materia de consumo, el mercado de los seguros.

Respecto a los suministros energéticos básicos, el artículo 17 de la ley 20/2014 se refiere exclusivamente al agua, electricidad o gas. La propia literalidad del precepto evidencia la exclusión de la norma de otros

servicios básicos, como los de telefonía fija y móvil o de acceso a internet, lo que limita la previsión de la obligatoriedad de la mediación a supuestos muy concretos.

Cabe destacar especialmente:

- Con carácter general, se establece la obligación de las empresas prestadoras de informar de los derechos que afectan a la pobreza energética y de los demás derechos asisten a los consumidores en situación de vulnerabilidad económica, de acuerdo con la normativa.
- Las personas en situación de vulnerabilidad económica que reciban un aviso de interrupción del suministro solicitar un informe de los servicios sociales sobre su situación personal para poder suspender la interrupción del suministro de agua, electricidad o gas, informe al que se dota de efectos vinculantes con relación a la interrupción de los cortes de suministro.
- Las unidades familiares en situación de vulnerabilidad están protegidas de los cortes de suministro, especialmente durante los períodos críticos. Anualmente se establecerán los meses comprendidos en estos períodos.
- La deuda con las empresas suministradoras debe aplazarse, con las condiciones que ambas partes acuerden, mediante los mecanismos de mediación y arbitraje que las partes acepten.
- Se crea el Fondo de atención solidaria de suministros básicos para que las uni-

dades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de los servicios de suministro de agua, electricidad o gas, que se desarrollará reglamentariamente y debe nutrirse, entre otras aportaciones, de las que efectúen las empresas suministradoras y las administraciones públicas competentes en esta materia.

- Se establece una tasa por la prestación de servicios y la realización de actividades administrativas de inspección de consumo a las empresas prestadoras de servicios básicos por las reclamaciones recibidas en la Agencia Catalana del Consumo.
- Finalmente se establece la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones en esta materia para las actuaciones judiciales penales, los procedimientos de mediación y arbitraje y la tramitación de otros procedimientos administrativos.

7.7. SENTENCIA TJUE DE 21 DE ENERO DE 2015 SOBRE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS QUE PREVEAN UNOS INTERESES DE DEMORA SUPERIORES AL TRIPLE DEL INTERÉS LEGAL DEL DINERO.

El TJUE ha dictado la *sentencia de fecha 21 de enero de 2015 (asuntos acumulados C-482/13, C-484/13, C-485/13 y C-487/13, Unicaja y otros)*, por la que declara que la legislación española en materia de ejecución hipotecaria - arts. 552, apartado 1; 561, punto 3.º y 695 de la LEC; 114 de la Ley Hipotecaria y la disposición

transitoria segunda de la Ley 1/2013 - es compatible con el Derecho de la Unión que establece que el juez nacional está obligado a hacer que se recalculen los intereses de demora resultantes de la aplicación de un tipo superior a tres veces el interés legal del dinero. No obstante, el juez español debe tener la posibilidad de considerar abusiva la cláusula que imponga tales intereses y, en consecuencia, dejarla sin aplicación.

Los hechos se basan en que algunas entidades bancarias instaron sendas demandas de procedimientos de ejecución hipotecaria con el objeto de obtener la ejecución forzosa de varias hipotecas, ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Marchena (Sevilla), en solicitud de que se aplicaran los tipos de intereses de demora pactados en los respectivos préstamos, que oscilaban entre el 18 y el 22,5%.

El juez español se planteó la cuestión del carácter abusivo de las cláusulas relativas a los tipos de interés de demora y de la aplicación de esos tipos de interés al capital cuyo vencimiento anticipado es consecuencia del retraso en el pago. Además, albergaba dudas acerca de las consecuencias que debía extraer del carácter abusivo de dichas cláusulas ya que, según la Ley española, debería ordenar que se recalculasen los intereses de demora cuyo tipo es superior a tres veces el interés legal del dinero, de manera que se aplique un tipo de interés que no supere ese límite.

En estas circunstancias, el Juez decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- Si de conformidad con la Directiva 93/13, en particular con el artículo 6, apartado 1, y a fin de garantizar la protección de consumidores y usuarios de acuerdo con los principios de equivalencia y efectividad, cuando un juez nacional aprecie la existencia de una cláusula abusiva relativa a interés moratorio en préstamos hipotecarios debe proceder a declarar la nulidad de la cláusula y su carácter no vinculante o por el contrario debe proceder a moderar la cláusula de intereses dando traslado al ejecutante o prestamista para que recalculen los intereses.
- Si la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2013 no supone sino una limitación clara a la protección del interés del consumidor, al imponer implícitamente al órgano jurisdiccional la obligación de moderar una cláusula de interés de demora que haya incurrido en abusividad, recalculando los intereses estipulados y manteniendo la vigencia de una estipulación que tenía un carácter abusivo, en lugar de declarar la nulidad de la cláusula y la no vinculación del consumidor a la misma.
- Si la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2013 contraviene la Directiva 93/13, en particular el artículo 6, apartado 1, al impedir la aplicación de los principios de equivalencia y efectividad en materia de protección al consumidor y evitar la aplicación de la sanción de nulidad y no vinculación sobre las cláusulas de interés de demora incursas en abusividad estipuladas en préstamos hipotecarios concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2013.

En este sentido, la legislación española de protección de los consumidores (Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social) fue modificada a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013 (asunto **C-415/11**, Aziz). Desde entonces, cuando en un procedimiento de ejecución el juez aprecie el carácter abusivo de una o varias cláusulas, puede decidir que la ejecución es improcedente o bien ordenar la ejecución sin aplicar las cláusulas consideradas abusivas.

La Ley española también dispone que, en el caso de préstamos o créditos para la adquisición de la vivienda habitual, garantizados con hipotecas constituidas sobre dicha vivienda, los intereses de demora no podrán ser superiores a tres veces el interés legal del dinero y sólo podrán devengarse sobre el principal pendiente de pago.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva no se opone a la Ley española siempre que la aplicación de esta última no prejuzgue la apreciación por parte del juez nacional del carácter abusivo de la cláusula y no impida que el juez deje sin aplicar la cláusula si considera que es abusiva en el sentido de la Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la obligación de respetar el límite máximo del tipo de interés de demora no impide en absoluto que el juez pueda considerar que una cláusula por la que se establecen dichos intereses tiene carácter abusivo. El Tribunal de Justicia destaca que el juez nacional puede apreciar el carácter

eventualmente abusivo de una cláusula relativa a intereses de demora calculados con arreglo a un tipo inferior al previsto por la Ley española. No cabe considerar que un tipo de interés de demora inferior a tres veces el interés legal del dinero sea necesariamente equitativo en el sentido de la Directiva. Por otra parte, en el supuesto de que el tipo de interés de demora estipulado en una cláusula sea superior al establecido en la Ley española y deba ser objeto de limitación, esa circunstancia no es óbice para que, si la cláusula tiene carácter abusivo, el juez nacional pueda derivar de ello todas las consecuencias previstas en la Directiva, procediendo, en su caso, a anular dicha cláusula.

Además, el Tribunal de Justicia observa que en los referidos asuntos, y sin perjuicio de las comprobaciones que deba realizar a este respecto el Juzgado, no parece que, en principio, la anulación de las cláusulas contractuales de que se trata pueda acarrear consecuencias negativas para el consumidor, ya que los importes en relación con los cuales se iniciaron los procedimientos de ejecución hipotecaria serán necesariamente menores, al no incrementarse con los intereses de demora previstos por dichas cláusulas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara que:

“El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una dispo-

sición nacional con arreglo a la cual el juez nacional que conoce de un procedimiento de ejecución hipotecaria está obligado a hacer que se recalculen las cantidades debidas en virtud de la cláusula de un contrato de préstamo hipotecario que fija intereses de demora calculados a partir de un tipo superior a tres veces el interés legal del dinero con el fin de que el importe de dichos intereses no rebase ese límite, siempre que la aplicación de la disposición nacional:

- No prejuzgue la apreciación por parte de dicho juez nacional del carácter abusivo de tal cláusula y
- No impida que ese mismo juez deje sin aplicar la cláusula en cuestión en caso de que aprecie que es «abusiva» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva.”

8. CONCLUSIONES.

En primer lugar, respecto de la Proposición de Ley en mayo de 2014 del Grupo Parlamentario Izquierda Plural, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera que hubiese resultado adecuado someterlo a su consulta con un mayor margen temporal antes de su toma en consideración por el Congreso de los Diputados el pasado 16 de septiembre, a fin de haber emitido el correspondiente informe con antelación suficiente.

Por otra parte, hay que señalar que el Proyecto del Ley del Real Decreto-Ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en

materia concursal, no ha sido sometido a trámite audiencia de este Consejo.

Finalmente, en el momento de elaborar este Dictamen no se dispone aún el texto de la enmienda que va a presentar el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unión, lo que impide pronunciarse sobre ella, salvo en los extremos adelantados por los medios de comunicación.

Con carácter general, la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Izquierda Plural, que regula un procedimiento concursal específico para los consumidores, debe calificarse como muy interesante y positiva, y recoge una reivindicación tradicional del Consejo de Consumidores y Usuarios, más allá del detalle del procedimiento propuesto y de algunas deficiencias técnicas, aunque quizá sería más conveniente la promulgación de una Ley específica que regule todos los supuestos de insolvencia familiar o personal del consumidor deudor de buena fe.

Por todo ello, el Consejo de Consumidores y Usuarios aboga por el establecimiento de un procedimiento extrajudicial previo que permita poder trabajar en consensuar un plan de reestructuración de deudas, un plan de pagos y de gestión de la economía familiar, que posibilite al deudor (familia o consumidor particular) afrontar sus obligaciones (justas y no abusivas) garantizándole unas condiciones de vida presentes y futuras dignas y sin hacer de la deuda una condena perpetua.

El Consejo también considera oportuna la previsión de un procedimiento extrajudicial

previo que se desarrolle en el seno de una comisión tripartita (administración, consumidores, acreedores) que actuaría de forma previa al procedimiento concursal concreto. Esta comisión es la que debería abordar el proceso negociador previo que menciona la iniciativa y tendría como objetivo intentar consensuar un plan de pagos y de reestructuración de las deudas en un plazo máximo predeterminado, que debería ser ratificado por el Juez o, en caso de no ser posible el acuerdo, iniciar la fase de concurso judicial.

Así mismo, resulta imprescindible que desde la fase de solicitud y durante el proceso de negociación y concurso queden suspendidas las ejecuciones sobre bienes del deudor, incluida vivienda y procesos declarativos.

Así pues debe considerarse positiva una modificación de la Ley Concursal tendente a prever el procedimiento de concurso a instancia de particulares (con el máximo exponente en la modificación del art. 178.2 según Ley 14/2013), pese a prever tal especialidad, aunque no salva las actuales dificultades que tienen los consumidores para acceder a ese procedimiento concursal, como es el caso de la intervención de la economía familiar por parte del administrador concursal o los elevados costes del procedimiento (abogado y procurador, administrador concursal, incidentes, etc.). Así pues, debe garantizarse que el procedimiento sea gratuito – tanto en la fase de negociación como en la judicial – para el consumidor-deudor de buena fe afectado y, por tanto, agilizar el procedimiento de reconocimiento de justicia gratuita debe ser ágil, reduciendo sus plazos.

Precisamente este es un aspecto que la propuesta no cita, sobre la necesidad de asistencia de abogado, siendo lo aconsejable disponer de asistencia técnica con expresa previsión de asistencia jurídica gratuita al efecto en los casos que legalmente se prevean.

También debería clarificarse el papel y las funciones del asesor consumerista tanto en la fase de mediación como en la de concurso, su designación y la forma de cubrir sus costes o el de las organizaciones de consumidores que lo designen, sin que en ningún caso deban recaer en el deudor.

Por otra parte, el apartado cuatro.4 se refiere al mínimo porcentual que ha de respetarse para los alimentos del concursado. En este sentido, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera que el mínimo vital que debe ser garantizado al deudor-consumidor debe ser más amplio que el definido en el texto de la proposición como “derecho de alimentos”, incluyendo alimentos, alojamiento y suministros básicos, debiendo permitir un mínimo vital digno (FACUA). La vivienda familiar debe ser declarada inembargable, al menos en determinados supuestos (al menos, en aquellos casos en los que existan menores habitándola) que han de regularse y, en cualquier caso, debe garantizarse un alojamiento al consumidor, por lo que sería aconsejable que se estableciera una cantidad fija por cada miembro de la unidad familiar (por ejemplo, 300 €).

En relación con el apartado cinco.1 y siete.6, puede aprovecharse la ocasión para recoger una reivindicación tradicional del

CCU en el sentido de que la valoración que sirva de base para la adjudicación de la vivienda en caso de subasta sea el mayor valor de entre la tasación judicial y la que sirvió para la concesión del préstamo hipotecario. Ello con objeto de tener por amortizada la mayor cantidad posible de capital, si es que no se alcanza a aprobar la dación en pago con remisión total de la deuda.

También resulta muy afortunada la previsión del apartado 7.7, que mejora sustancialmente el citado 178.2 actual, si bien debe valorarse si la remisión de dichos créditos concursales deba extenderse solo a aquellos en los que el deudor ostente la condición de consumidor.

Finalmente, el Consejo también valora de forma muy positiva que concluido el concurso y declarada la inexistencia de bienes y derechos no puedan iniciarse nuevas acciones ni la reapertura del mismo.

Por lo tanto, la valoración general del Consejo de Consumidores y Usuarios resulta positiva, si bien hay aspectos que precisan mayor concreción y desarrollo y una revisión de la fase previa negociadora

en línea con lo que aquí apuntamos, que pueden plantearse durante el debate de convalidación del Real Decreto-ley 4/2014, de medidas urgentes en materia concursal.

Finalmente, con carácter general, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera que la normativa aprobada en los últimos años para mejorar la situación de las familias que se encuentran en situaciones de grave sobreendeudamiento es de carácter parcial, muy limitada y centrada casi exclusivamente en la situación de los deudores hipotecarios, y aún en estos casos son claramente insuficientes y de carácter temporal, que están próximas a expirar, por lo reiteramos las propuestas formuladas por el CCU, orientadas a acometer una reforma en profundidad y eficaz de las situaciones de sobreendeudamiento familiar.

Madrid, 6 de febrero de 2015

El Secretario del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de representación y consulta.

Dictamen de iniciativa propia del Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el proyecto de ley de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social

1. ANTECEDENTES

El RDL 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social ha sido convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 12 de marzo de 2015, pasando a tramitarse como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, y abriéndose plazo para la presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios

El Proyecto de Ley contiene dos bloques de materias que afectan directamente a los consumidores y usuarios:

1. Medidas urgentes para la reducción de la carga financiera, que introduce amplias modificaciones de la Ley Concursal, del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.
2. Medidas en el ámbito de la Administración de Justicia, concretamente la modificación de La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan deter-

minadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, para eximir de las mismas a las personas físicas.

MECANISMO DE SEGUNDA OPORTUNIDAD.

Cabe recordar que, sobre el primer punto, el denominado mecanismo de segunda oportunidad, este Consejo ya emitió un Dictamen de iniciativa propia sobre el Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia concursal, aprobado el 6 de febrero de 2015 y remitido a los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados para su conocimiento y eventual consideración, en plazo ampliado de presentación de enmiendas.

Los Grupos Parlamentarios de Izquierda Plural, Socialista y Vasco, han recogido en sus enmiendas la propuesta de contemplar un procedimiento concursal especial para los consumidores, con la participación de las Asociaciones que legalmente tienen atribuida su representación y defensa.

Por este motivo, el CCU considera necesario que la tramitación del Proyecto de Ley del mecanismo de segunda oportunidad se complemente con la reforma en curso de la Ley Concursal y con las enmiendas y proposiciones de ley presentadas ya por diferentes grupos, que plantean el establecimiento de un procedimiento concursal específico para consumidores.

EXENCIÓN DE TASAS JUDICIALES A LAS PERSONAS FÍSICAS.

Sobre el segundo punto, debe destacarse que el Consejo de Consumidores solicitó a

todos los Grupos Parlamentarios del Senado su retirada en dicha Cámara, y fue el primer organismo en solicitar a la Defensora del Pueblo la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 de dicha Ley, por afectar a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, concretamente los consagrados por los artículos 14 (igualdad de todos los españoles ante la Ley), 24.1 (derecho a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión) y 51.1 (defensa de los consumidores y usuarios por los poderes públicos, mediante procedimientos eficaces), con fecha 28 de noviembre de 2012.

La Defensora del Pueblo decidió no presentar recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Tasas siguiendo su criterio establecido de interponerlo en defensa de los colectivos sociales afectados exclusivamente cuando este no fuese planteado por otras entidades legitimadas, pues ya se había anunciado la presentación por el Grupo Parlamentario Socialista, de la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Aragón y el Gobierno de Canarias.

No obstante, en una reunión del CCU con la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, mantenida el 31 de enero de 2013, le instó a que tomase medidas en defensa de los legítimos intereses de los ciudadanos y, especialmente, de los consumidores y usuarios afectados, que reclamaban el amparo de esa Institución.

Finalmente, el 12 de febrero de 2013, la Defensora del Pueblo presentó al Ministro

de Justicia unas recomendaciones para evitar parcialmente lo que consideró el efecto negativo de las tasas, que se comprometió a reformar la Ley de Tasas, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, entre las que destacaban la reducción en un 80 % las tasas variables para las personas físicas y la eliminación por completo las tasas en la ejecución de laudos arbitrales de consumo.

Fruto de este compromiso del Gobierno fue la aprobación del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, que entró en vigor el día 24 del mismo mes.

2. MECANISMO DE SEGUNDA OPORTUNIDAD.

El mecanismo de segunda oportunidad diseñado por el Real Decreto-ley establece, según su propia Exposición de Motivos, los controles y garantías necesarios para evitar insolvencias estratégicas o facilitar daciones en pago selectivas. Se trata de permitir que aquél que lo ha perdido todo por haber liquidado la totalidad de su patrimonio en beneficio de sus acreedores, pueda verse liberado de la mayor parte de las deudas pendientes tras la referida liquidación.

Estas iniciativas se pueden agrupándolas en tres bloques:

1. En primer lugar se modifica la Ley Concursal para **flexibilizar los acuerdos extrajudiciales de pagos**, y prever un mecanismo de segunda oportunidad.

Por lo que se refiere a los acuerdos extrajudiciales de pago regulados en el título X de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, las modificaciones previstas tienen por finalidad flexibilizar su contenido y efectos, asimilando su regulación a la de los acuerdos de refinanciación de la disposición adicional cuarta.

Como elementos principales del nuevo régimen están la ampliación de su ámbito de aplicación a las personas naturales no empresarios, regulándose además un procedimiento simplificado para éstas; la posibilidad de extender los efectos del acuerdo a los acreedores garantizados disidentes, lo que supone un avance frente al régimen de sometimiento voluntario vigente con anterioridad; y la potenciación de la figura del mediador concursal, introduciendo la posibilidad de que actúen como tal las Cámaras de Comercio, Industria, Navegación y Servicios, si el deudor es empresario, o los notarios, si se trata de personas naturales no empresarios.

Como novedad fundamental, se instaura un régimen de exoneración de deudas para las personas naturales en el marco del procedimiento concursal. El sistema de exoneración tiene dos pilares fundamentales: que el deudor sea buena de fe y que se liquide previamente su patrimonio (o que se declare

la conclusión del concurso por insuficiencia de masa).

Cumplidas las anteriores condiciones, el deudor podrá ver exoneradas de forma automática sus deudas pendientes cuando haya satisfecho en su integridad los créditos contra la masa, los créditos concursales privilegiados y, si no ha intentado un acuerdo extrajudicial de pagos, el 25 por ciento de los créditos concursales ordinarios.

Alternativamente, cuando no hayan podido satisfacer los anteriores créditos y siempre que acepte someterse a un plan de pagos durante los 5 años siguientes, el deudor podrá quedar exonerado provisionalmente de todos sus créditos, excepto los públicos y por alimentos, contra la masa y aquéllos que gocen de privilegio general. Para la liberación definitiva de deudas, el deudor deberá satisfacer en ese período las deudas no exoneradas o realizar un esfuerzo sustancial para ello.

Se regulan también las funciones de mediación concursal, la remuneración del mediador concursal, la no preceptividad de la representación del deudor en el concurso consecutivo, la aplicación informática destinada a actuar a modo de medidor de solvencia.

2. En segundo término, **se modifica también el «Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual»**, introducido por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de

marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

En este sentido, se amplía el ámbito subjetivo, incrementándose el límite anual de renta de las familias beneficiarias, que se calculará con base en el IPREM anual de 14 mensualidades, incluyendo como nuevo supuesto de especial vulnerabilidad que el deudor sea mayor de 60 años e introduciendo una nueva forma de cálculo del límite del precio de los bienes inmuebles adquiridos. Adicionalmente, se introduce la inaplicación definitiva de las cláusulas suelo de aquellos deudores situados en el nuevo umbral de exclusión que las tuvieran incluidas en sus contratos.

3. Por último, **se amplía hasta 2017 la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables** contenido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, así como el colectivo que puede beneficiarse de esta medida.

VALORACIÓN.

Los recortes económicos, el desempleo o las reducciones salariales son situaciones, muchas veces imprevistas, que han provocado el empobrecimiento de muchos ciudadanos, que abocan a quienes lo sufren a buscar vías alternativas de financiación mediante créditos o préstamos, lo que a

corto o medio plazo genera mayores dificultades e incluso la imposibilidad de hacer frente a sus deudas.

Llegados a este extremo, se produce la ejecución hipotecaria, que puede llevar a la pérdida de la vivienda y otros inmuebles sin que, en la mayoría de los casos, la deuda quede saldada tras su venta en subasta, sino que debe continuar pagándose el remanente más los créditos personales. Esto lleva al titular de las deudas a una situación de insolvencia de por vida pues, además, se produce la paradoja de que en nuestro Derecho, mientras las empresas limitan su riesgo al capital aportado, por el artículo 1911 del Código Civil, las personas físicas mantienen su deuda eternamente, respondiendo con todos sus bienes presentes y futuros.

Por estos motivos, el Consejo de Consumidores y Usuarios había denunciado en 2009 que el ordenamiento jurídico español no regula un procedimiento singular para tratar la insolvencia de los consumidores, por lo que muchos deudores, personas físicas, encuentran que con su patrimonio no pueden cubrir el conjunto de las deudas que lo gravan.

En el mismo sentido, ya en octubre de 2013 el Defensor del Pueblo reclamó una legislación ambiciosa que permitiera la resolución prejudicial y gratuita de los impagos mediante una junta arbitral, siguiendo el modelo francés, en la que podrían participar las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, en línea con el Banco de España, que ya había alertado de la escasa aplicabilidad del Código de

Buenas Prácticas, el Banco Central Europeo, que reclamaba mecanismos extrajudiciales que se han demostrado más eficaces, o el Fondo Monetario Internacional, que propugnaba la adopción de un régimen de insolvencia que preserve la capacidad de pago y evite condenar a los morosos involuntarios a la economía sumergida y a la exclusión social.

Sin embargo, las medidas legislativas adoptadas hasta el momento estaban encaminadas únicamente a proteger a los deudores hipotecarios y a evitar la pérdida de la vivienda habitual, pero no contemplaban otras deudas.

Estas normas apuntaban, aunque levemente, a la búsqueda de la denominada segunda oportunidad, o “*fresh start*” en la terminología anglosajona, mediante mecanismos parciales como la reestructuración de deudas, la dación en pago de la vivienda, la previsión de la quita tras la ejecución hipotecaria, cuando el deudor esté cumpliendo con los compromisos de pago restantes, y la posibilidad de participar en la plusvalía que genere la posterior venta.

No obstante, las normas de protección a los deudores hipotecarios han resultado claramente insuficientes, como señala acertadamente la Defensora del Pueblo, por los siguientes motivos:

1. Su limitado ámbito de aplicación, al quedar excluidos los colectivos sociales que no reúnan todos y cada uno de los requisitos exigidos como, por ejemplo: las familias con dos hijos, por no ser fa-

milia numerosa; las familias monoparentales con un hijo; los jubilados; las personas que no hayan perdido el empleo, pero a quienes las reducciones salariales hacen imposible pagar sus deudas o se han visto obligadas a sobreendeudarse para poder vivir.

2. Por estar orientadas únicamente a la deuda hipotecaria generada por la vivienda habitual.
3. Porque, aún en estos casos, la suspensión del lanzamiento durante dos años no paraliza los intereses de demora.
4. Se excluyen de la aplicación de la suspensión del lanzamiento los casos en los que el adjudicatario es un tercero en lugar de un banco.
5. No se impide que sobre quien ha sido lanzado de su vivienda pueda seguir pesando una deuda de por vida con su entidad acreedora, aunque establece un sistema de quitas.
6. Por la necesidad social de buscar soluciones amplias que tengan en cuenta otras circunstancias, que eviten la exclusión social y la vuelta al trabajo y al cobro ilegal, lo que conlleva la elusión en el pago a los acreedores.
7. En la práctica, muy pocas personas se han podido acoger al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, por lo que no parece ofrecer una salida real y amplia a la sociedad.
8. La Ley concursal es inadecuada respecto a la insolvencia de los particulares, pues se trata de un procedimiento costoso que una persona insolvente no se puede permitir, pues la remisión de deudas insatisfechas tiene un estrecho margen de aplicación, en la medida que se tienen que haber pagado todos los créditos de la masa y los privilegiados (seguridad social, tributos, hipotecas, gastos del concurso, etc.), además del 25% de los ordinarios, el que de verdad está en bancarrota no va a ver perdonadas sus deudas tras la liquidación de su patrimonio, sin que el juez tenga capacidad decisoria al respecto.
9. La ley es más generosa para los empresarios, personas físicas, aunque también impone unos requisitos rígidos y de difícil cumplimiento.

La conclusión es que el legislador no abordó la problemática de forma integral y se limitó a adoptar medidas con un ámbito de aplicación muy reducido.

Por otra parte, no existe armonización comunitaria en esta materia y la expresión común se encuentra en el considerando 26 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo, que hace una mención al endeudamiento excesivo y procura orientar las bases del otorgamiento de préstamos al consumo responsable. Pero no puede considerarse en absoluto una norma tendente a la solución unificada de los problemas derivados del sobreendeudamiento.

No obstante, muchos Estados de nuestro entorno comunitario, como Alemania, Francia, Bélgica, Portugal o Reino Unido, o incluso Estados Unidos, han abordado esta cuestión y cuentan con normas para hacer frente a estas situaciones de sobreendeudamiento familiar.

Por todo ello, el Consejo de Consumidores y Usuarios acogió con cautela el anuncio formulado por el Presidente del Gobierno en el Debate del Estado de la Nación de establecer un mecanismo de segunda oportunidad para resolver los problemas del sobreendeudamiento de las personas físicas.

Finalmente, hay que señalar que ni el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, ni el Real Decreto-ley 1/2015 han sido sometidos a trámite audiencia de este Consejo, pese a lo dispuesto por el artículo 39 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que dispone que el Consejo de Consumidores y Usuarios será oído en consulta, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito estatal relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios.

PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN.

Sin embargo, al conocer el detalle del RDL 1/2015, que actualmente se tramita como Proyecto de Ley, no cabe sino considerar que las medidas propuestas son muy insuficientes frente a las expectativas

creadas, ya que los requisitos exigidos para acogerse a ellas son tan estrictos que, en la práctica serán muy pocas las personas físicas que podrán verse beneficiadas de esta norma.

Por otra parte, este Consejo lamenta que el Proyecto de Ley haya dejado de lado en el proceso de mediación concursal a las propias Asociaciones de Consumidores y Usuarios, organizaciones con amplia experiencia en Resolución Alternativa de Conflictos como son la mediación y el arbitraje, especialmente en cuanto a personas físicas.

Entrando en el análisis de las medidas propuestas:

1. La tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 1/2015 debe servir también para incluir medidas de prevención al sobreendeudamiento, una cuestión fundamental que no aborda el Real Decreto-ley 1/2015.
2. En primer lugar destaca que se excluyen del mecanismo de segunda oportunidad las deudas que tengan el carácter de públicas, es decir, las fiscales y con la Seguridad Social, que siguen gravando al deudor persona física, que no se condonan ni antes ni después de abierto y cerrado el concurso.
3. Los costes que se producen durante todo el procesal concursal – aunque sea breve si se encauza por la vía del artículo 176 bis Ley Concursal -, son muy elevados, a los que deben añadirse los costes de gestión y mediación del pro-

cedimiento de acuerdo extrajudicial de pagos, en su caso. Todos estos costes son deudas de la masa, que tendrá que pagar el insolvente persona física, al que se le imponen así cargas que pueden llegar a ser superiores al total de sus créditos preconcursales.

4. El anterior artículo 178.2 de la Ley Concursal establecía que la resolución judicial que declare la conclusión del concurso del deudor persona natural por liquidación de la masa activa declarará la remisión de las deudas insatisfechas, siempre que el concurso no hubiera sido declarado culpable (...) y que se hubieran satisfecho en su integridad los créditos contra la masa, y los créditos concursales privilegiados y, al menos, el 25% del importe de los créditos concursales ordinarios. Si el deudor hubiere intentado sin éxito el acuerdo extrajudicial de pagos, podrá obtener la remisión de los créditos restantes si hubieran sido satisfechos los créditos contra la masa y todos los créditos concursales privilegiados.
5. La nueva redacción de este precepto establece ahora que, fuera de los supuestos previstos en el artículo siguiente, en los casos de conclusión del concurso por liquidación o insuficiencia de masa activa, el deudor persona natural quedará responsable del pago de los créditos restantes. Los acreedores podrán iniciar ejecuciones singulares, en tanto no se acuerde la reapertura del concurso o no se declare nuevo concurso. Para tales ejecuciones, la inclusión del crédito en la lista definitiva de acreedores se equipara a una sentencia de condena firme.
6. La redacción propuesta del artículo 242 podría interpretarse tal y como está redactado en el sentido de que obliga a pasar por el acuerdo extrajudicial de pagos en cualquier caso como requisito previo necesario para que el deudor consumidor pueda acceder posteriormente a la exoneración de pagos en concurso de acreedores. Consideramos que esto es innecesario en aquellos casos en los que el deudor consumidor carezca completamente de activos o estén hipotecados (como sucede con la vivienda habitual) y no permitan de hecho ningún tipo de negociación con los acreedores.

En tales supuestos, consideramos que debería darse la posibilidad de acudir directamente a la exoneración de pagos ante el Juez (proponiéndolo así el notario) En caso de que sea preceptivo instar previamente el acuerdo extrajudicial de pagos (así puede interpretarse de la mención “o, al menos, intentado celebrar un acuerdo extrajudicial de pagos” del artículo 178 bis 3.3) se establezca una previsión por la que baste con la comprobación por parte del notario de que no hay activos del consumidor deudor.

Por tanto, no habría necesidad de designar mediador, ni notificar la situación a los acreedores, podría abrirse el concurso consecutivo a los efectos solos de evaluar la petición de exoneración del pasivo.

7. Por otra parte, se introduce un nuevo artículo 242 bis que establece un procedimiento de acuerdo extrajudicial específico para los consumidores. La solicitud deberá presentarse ante el notario del domicilio del deudor. Este, constatada la suficiencia de la documentación aportada y la procedencia de la negociación del acuerdo extrajudicial de pagos deberá, de oficio, comunicar la apertura de las negociaciones al juzgado competente para la declaración del concurso. El notario impulsará las negociaciones entre el deudor y sus acreedores, salvo que designase un mediador concursal.
8. La propuesta de acuerdo se remitirá con una antelación mínima de quince días naturales a la fecha prevista para la celebración de la reunión, pudiendo los acreedores remitir propuestas alternativas o de modificación dentro de los diez días naturales posteriores a la recepción de aquél. La propuesta de acuerdo únicamente podrá contener las medidas previstas en las letras a), b) y c) del artículo 236.1.
9. El plazo de suspensión de las ejecuciones previsto en el artículo 235 será de dos meses desde la comunicación de la apertura de las negociaciones al juzgado salvo que, con anterioridad, se adoptase o rechazase el acuerdo extrajudicial de pagos o tuviese lugar la declaración de concurso.
10. Si al término del plazo de dos meses el notario, o en su caso el mediador, considera que no es posible alcanzar un acuerdo, instará el concurso del deudor en los diez días siguientes, remitiendo al juez un informe razonado con sus conclusiones. Dicho concurso se iniciará directamente en la fase de liquidación.
11. Según el artículo 238 bis, el acuerdo extrajudicial de pagos puede extenderse a los acreedores con garantía real, aunque no hayan consentido, pero se exige que una mayoría del 65 o 80% de estos acreedores vote en favor del acuerdo. En la práctica esto será generalmente imposible, porque en la insolvencia del deudor consumidor lo más probable es que sólo exista un acreedor con garantía real, salvo que se entienda que en este caso basta la aprobación de este único acreedor.
12. El deudor figurará durante cinco años en un registro público, que se complementará con una nueva página web del Ministerio de Economía donde los ciudadanos podrán consultar su situación de solvencia.
13. ***No se libera al avalista, que requeriría un procedimiento independiente. Carece de sentido exonerar al concursado si después de la exoneración los acreedores van a acudir a ejecutar toda la deuda muy probablemente cobrándola sobre la vivienda de los padres del deudor consumidor, por ejemplo. Esta situación plantea una solución absurda ya que puede obligar a los fiadores/avalistas a presentar concurso con una muy elevada probabilidad de pérdida de su propia vivienda familiar. Por ello,***

proponemos que se tenga en cuenta un régimen específico para cuando se trate de garantía hipotecaria que recaiga sobre vivienda habitual; y avalistas o fiadores estén vinculados al deudor por consaguinidad o afinidad. En tales casos debería exonerarse a tales avalistas/fiadores.

14. Por último, el plazo de prescripción de las deudas se reduce de 5 años en la línea de lo que pasa en los países de nuestro entorno, si bien parece un plazo demasiado amplio, ya que en la propuesta inicial se fijaba en 3 años. Habría que valorar que, en el caso de tratarse de consumidores y usuarios, de conformidad a la definición que ofrece el Real Decreto Legislativo 1/2007, no operará la revocación del beneficio de exoneración del pasivo insatisfecho.
15. En cuanto al régimen de protección de los deudores hipotecarios referente al lanzamiento en ejecuciones hipotecarias, la suspensión se amplía dos años más, hasta el 16 de mayo de 2017. En cualquier caso, esta suspensión sigue afectando sólo a las ejecuciones que concluyen con adjudicaciones al acreedor o a la persona que actúe por su cuenta, no cuando actúen por cuenta propia del adjudicatario, y durante ese tiempo seguirán acumulando intereses de demora en su deuda.
16. Se amplían los supuestos de especial vulnerabilidad que permitirían solicitar la suspensión del lanzamiento, añadiéndose a los deudores mayores de 60 años, que serán considerados especialmente vulnerables aunque no reúnan los requisitos para ser considerados como unidad familiar.
17. Además, la limitación al conjunto de ingresos de los miembros de la unidad familiar está referida al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas y no al IPREM de 12 pagas.
18. Por último, en cuanto a las medidas de reestructuración de deudas hipotecarias, también se amplían las situaciones de especial vulnerabilidad a los deudores mayores de 60 años, aunque no reúnan los requisitos para ser considerados como unidad familiar, y la referencia al IPREM anual de 14 pagas, pero lo más importante es que se introducen cambios sustanciales en los precios máximos de adquisición de las fincas hipotecadas.
19. Si antes los límites se fijaban en función de la población del municipio donde radicaba el inmueble y del número de ocupantes, ahora el precio que limita la aplicación del Código no es una cifra única para cada clase de municipio, en función de su población, sino una cifra fijada, como máximo, en el resultado de aplicar un 20% al importe que resultaría de multiplicar la extensión del inmueble por el precio medio por metro cuadrado para vivienda libre que arroje el Índice de Precios de la Vivienda elaborado por el Ministerio de Fomento, para el año de adquisición del bien inmueble y la provincia en que esté radicada dicho bien,

con un límite absoluto de 300.000 euros y de 250.000€ para acogerse a la dación en pago prevista en el artículo 3 del Código de Buenas Prácticas.

Así, un índice que tenía una mera finalidad estadística, y que no distingue entre capital de provincia y otros municipios, ha pasado a ser el parámetro para calcular el límite máximo para solicitar la aplicación del Código de Buenas Prácticas, lo que supone una importante limitación adicional para tener derecho a la aplicación de las medidas que este prevé.

20. Por otra parte, se introduce una medida de protección adicional, aunque únicamente para los deudores situados en el umbral de exclusión, consistente en no aplicar, con carácter indefinido, las cláusulas suelo que hubieran pactado en sus contratos, aunque cabe la duda de si esta medida afecta sin más a los deudores que se hallen en el umbral de exclusión o si, también es necesario que tales deudores hayan solicitado a la entidad la reestructuración de su deuda, lo que parece más probable. Además, no tendrá efectos retroactivos ni se devolverá ninguna cantidad abonada por este concepto.

21. Además, la reforma suprime la obligación de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera de publicar el listado de entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas en su sede electrónica y en el BOE, lo que sin duda añadirá una mayor inseguridad a los deudores hipotecarios.

22. Para evitar que la segunda oportunidad afecte a la cultura de pago de las deudas o encarezca los costes de financiación de familias y empresas, se introducen ciertas salvaguardas, como limitar a diez años la frecuencia con la que se pueda acudir esta posibilidad, introducir el control jurisdiccional o reforzar las exigencias de buena fe, entre las que se cuentan no haber rechazado un puesto de trabajo apto en los últimos cuatro años.

23. Finalmente, la reforma carece de disposiciones transitorias que regulen la aplicación temporal de las nuevas normas introducidas en la Ley 1/2013 y en el RDL 6/2013, lo que plantea problemas respecto al régimen de la suspensión de lanzamientos y a la aplicación del Código de Buenas Prácticas.

Como conclusión, además de lo destacado en este apartado, cabe reiterar las conclusiones del Dictamen de iniciativa propia del Consejo de Consumidores y Usuarios sobre el Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia concursal.

3. SUPRESIÓN DE TASAS JUDICIALES A LAS PERSONAS FÍSICAS.

VALORACIÓN

La propia Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 1/2015 viene a dar la razón a las reivindicaciones de este Consejo, al afirmar que “transcurrido un plazo razona-

ble desde la adopción del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, en materia de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, se ha podido constatar que resulta inaplazable atender a la situación económica desfavorable de un importante número de ciudadanos que, no siendo beneficiarios del derecho de asistencia jurídica gratuita, debe ser objeto de atención en cuanto al impacto que sobre ellos está teniendo el sistema de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional”.

Además también destaca que “la utilización del Real Decreto-Ley responde, por tanto, a la urgencia detectada, otorgando inmediatez a la consecución de un doble objetivo: poner fin a una situación que había generado un enorme rechazo social y, al tiempo, eliminar un elemento de retraimiento en el acceso a los Tribunales en un contexto de previsible aumento de movimientos económicos entre los distintos operadores jurídicos.”

No obstante, el CCU considera que esta decisión es insuficiente y debería extenderse a las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que ostenten la condición de consumidores y usuarios, es decir, que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial, según dispone el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de para de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Por otra parte, la imposición de esta medida en 2013 supuso también una merma

en la capacidad de las asociaciones de consumidores de velar por los intereses de los ciudadanos, por lo que es necesaria una solución inmediata.

Así pues, el Consejo de Consumidores y Usuarios mostró su satisfacción ante la exención a las personas físicas del pago de las tasas judiciales.

PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN

No obstante, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera que esta medida es insuficiente y debería extenderse a las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que ostenten la condición de consumidores y usuarios, es decir, que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial, según dispone el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

El precepto citado distingue entre consumidor persona física y consumidor que sea una persona jurídica o una entidad sin personalidad jurídica, siguiendo fielmente la definición de consumidor del art. 2.1) de la Directiva.

Por tanto, para que una persona jurídica sea considerada consumidora se requieren dos condiciones:

1. Que actúe en un ámbito ajeno a una actividad comercial o profesional.

2. Que actúe sin ánimo de lucro.

De esta forma, la norma excluye a las personas jurídicas y entes sin personalidad que se constituyan con un claro ánimo de lucro, como las sociedades mercantiles o las comunidades de bienes constituidas por varios sujetos para operar en el mercado.

El Consejo de Consumidores y Usuarios consideró en su informe al proyecto de transposición de la Directiva 2011/83/UE, y consiguiente modificación del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que esta modificación suponía un acierto, al ampliar la calificación de consumidores a estas personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, cuando actúen como conforme a los requisitos descritos, y adecuarla a la jurisprudencia recaída en la materia que, por ejemplo, desde hace años viene aplicando a las comunidades de propietarios la normativa protectora de los consumidores.

Mayores problemas interpretativos plantea la cuestión clásica en relación con el concepto de consumidor, como es si cabe

considerar como tal a quien destina el bien o servicio a fines mixtos, esto es, a satisfacer necesidades personales y también a actividades comerciales o profesionales. El actual TRLGDCU no proporciona una solución a este problema, aunque la mayoría de la doctrina suele optar por atender al uso preponderante o principal para determinar si se trata de una relación de consumo.

En definitiva, con esta propuesta se evitaría que las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que ostenten la condición de consumidores y usuarios de acuerdo con la legislación vigente, se vean imposibilitadas de defender sus legítimos derechos e intereses en vía judicial debido a la imposición de tasas judiciales.

Madrid, 27 de marzo de 2015

El Secretario del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de representación y consulta.



CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

aecosan

agencia española
de consumo,
seguridad alimentaria y nutrición