

**CUADERNOS DE CONSUMO N° 37**

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**Dirección General de Consumo**

**PALACIO DE EXPOSICIONES Y CONGRESOS  
RUBIELOS DE MORA, 25 Y 26 DE OCTUBRE**



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	3
PROGRAMA .....	5
ACTO INAUGURAL .....	9
<i>D. Ángel Gracia Lucía</i> .....	9
<i>D. Francisco Baguena</i> .....	11
ACTO INAUGURAL .....	11
<i>D. Francisco Baguena</i> .....	11
<i>D. Manuel Morte García</i> .....	13
CONCLUYE EL ACTO INAUGURAL .....	17
<i>D. Francisco Catalán Duerto</i> .....	17
INTERMEDIACIÓN Y CONTRATACION DE CRÉDITOS Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS .....	21
<i>D. José M<sup>a</sup> Burillo Elhombre</i> .....	21
INTERMEDIACIÓN Y CONTRATACION DE CRÉDITOS Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS .....	31
<i>D. Ignacio Quintana Carlo</i> .....	31
“LAS OMIC-OCIC EN LA NUEVA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ARAGÓN” .....	37
<i>D. Carlos Peñasco Gil</i> .....	37
MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS MÁS FRECUENTES .....	45
<i>Dña. Raquel Giménez Ruiz</i> .....	45
MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS MÁS FRECUENTES .....	55
<i>D. José Montón Zuriaga</i> .....	55
PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS (AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD): CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS INDEBI- DOS, REDONDEOS, CLÁUSULAS ABUSIVAS .....	69
<i>D. Felip Merino Gallegos</i> .....	69

PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS (AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD): CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS INDEBIDOS, REDONDEOS, CLÁUSULAS ABUSIVAS .....79

*D. Antonio Morán Durán* .....79

TRATAMIENTO PENAL DE LAS RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES. ¿CREACIÓN DE UN FISCAL DE CONSUMO? .....87

*D. Jesús Gargallo Giner*.....87

## PROGRAMA

### Jueves 25 de Octubre

---

10,00 h.: Recepción y entrega de documentación.

10,30 h.: Acto Inagural

**D. Francisco Catalán Duerto.**

Director General de Consumo de Gobierno de Aragón.

**D. Angel Gracia Lucia**

Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Rubielos de Mora

**D. Manuel Morte García**

Vicepresidente de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

**D. Francisco Baguena Bueso**

Vicepresidente de la Comarca de Gúdar- Javalambre.

11,00 h.: Ponencia.

**“LAS OMIC-OCIC EN LA NUEVA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ARAGÓN”**

D. Carlos Peñasco Gil.

Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón.

11,45 h.: Pausa-Café.

12,15 h.: Mesa Redonda.

**“INTERMEDIACIÓN Y CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS”**

**D. José María Burillo Elhombre.**

Responsable de la Asesoría Jurídica de Caja Inmaculada.

**D. Ignacio Quintana Carlo**

Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Zaragoza.

**Modera:**

**D. Carlos Peñasco Gil**

Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón.

14,00 h.: Almuerzo de trabajo.

16,30 h.: Visita guiada por la ciudad.

17,30 h.: Mesa Redonda.

**“MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS MÁS FRECUENTES”**

**D.ª Raquel Giménez Ruiz**

Técnico del Servicio de Consumo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

**D. José Montón Zuriaga**

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel.

**Modera:**

**D.ª Ana Fuertes Estallo**

Técnico de la OMIC de Huesca.

20,00 h.: Recepción en el Excmo Ayuntamiento de Rubielos de Mora (Teruel).

**Viernes 26 de Octubre**

---

10,00 h.: Mesa Redonda.

**“PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS (AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD): CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS INDEBIDOS, REDONDEOS, CLÁUSULAS ABUSIVAS...”**

**D. Felip Moreno Gallegos**

Subdirector de la oficina del defensor del cliente de Endesa.

**D. Antonio Morán Durán**

Presidente de la Sección de Responsabilidad Civil del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

**Modera:**

**D.ª Mª Pilar Soler Sebastián**

Responsable de la OMIC de Daroca (Zaragoza).

11,30 h.: Pausa- Café.

12,00 h.: Ponencia.

**“TRATAMIENTO LEGAL DE LAS RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES. ¿CREACIÓN DE UN FISCAL DE CONSUMO?.”**

**D. Jesús Gargallo Giner**

Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Teruel.

13,00 h.: Clausura

**D. Francisco Catalán Duerto.**

Director General de Consumo de Gobierno de Aragón.

**D. Angel Gracia Lucia**

Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Rubielos de Mora

**D. Manuel Morte García**

Vicepresidente de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

**D. Francisco Baguena Bueso**

Vicepresidente de la Comarca de Gúdar- Javalambre.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**ACTO INAUGURAL**



**RUBIELOS DE MORA,  
25 y 26 de OCTUBRE**

## ACTO INAUGURAL



### **D. Ángel Gracia Lucía**

*Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Rubielos de Mora.*

Para Rubielos de Mora es una satisfacción y un orgullo que esta VI edición de las Jornadas de Consumo que van itinerando por las tres provincias, llegue, en el caso de la provincia de Teruel, hasta Rubielos de Mora. Esta llegada no es fruto de la casualidad, sino más bien del tesón, del empuje, de la fuerza y del trabajo que desde la Oficina de Información al Consumidor, que en los distintos años que lleva de trabajo ha ido incidiendo en este servicio al ciudadano. La Oficina de Información al Consumidor ha hecho que en aquellos programas y en aquellas actuaciones -desde La Dirección General de Consumo- se hayan marcado determinadas estrategias para trabajarlas en intensidad, pues se ha tenido una especial incidencia y un especial empuje -especialmente por la responsable de la oficina que también ha hecho distintas Jornadas y ha ido planteado la opción de Rubielos de Mora como sede de estas Jornadas- para que al final se consiga que Rubielos de Mora sea escenario de estas VI Jornadas.

Esperamos no defraudarles y deseamos que la estancia que tengan aquí en Rubielos de Mora sea lo más agradable para todos ustedes, que las Jornadas sean fructíferas y que los objetivos de la Dirección General y de la Federación Aragonesa de Municipios sean marcados como entes organizadores de estas Jornadas y se consigan; y sobre todo lograr el objetivo que desde la Dirección General de las Administraciones Públicas estamos trabajando que no es otro que conseguir reforzar los derechos y la atención a los consumidores.

Sean esas Jornadas para finalmente conseguir esos objetivos y transmitir todo aquello que desde el punto de vista de la normativa legal se esta poniendo día tras día para fortalecer, sobre todo, nuestros derechos como consumidores y sobre todo también para que seamos capaces de reflexionar para hacer un consumo cada vez más responsable, porque en ello también nos va el futuro y también la continuidad de todos nosotros y especialmente de lo que es este planeta Tierra. En definitiva, en nuestra mano y en la mano de todos los ciudadanos está también el conseguir que por parte de todos nosotros y de todos los aragoneses, seamos un ejemplo en el trabajo que sobre el consumo estamos haciendo y especialmente en la atención que se dispensa a los consumidores en la preservación de sus derechos, y especialmente también por ello el agradecimiento al departamento de sanidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma y especialmente a su Director General, que ha tenido la firme decisión de celebrar estas Jornadas en Rubielos de Mora y esperamos conseguir todos esos objetivos entre todos y que en definitiva salgamos con una formación mejor después de estas Jornadas y que redunden también en todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Aragón que es en definitiva el objeto más amplio que se persigue con la celebración de este sexto encuentro.

Muchas gracias.

## ACTO INAUGURAL

### **D. Francisco Baguera**

*Vicepresidente de la comarca de Gúdar Javalambre.*

La verdad es que en estos tiempos de consumismo hay un aspecto importante que es la defensa del usuario, y muchas veces los propios usuarios somos desconocedores de ciertos servicios que desde la Comunidad Autónoma nos pueden dispensar y ayudar, en este caso la oficina, y en el caso de la comunidad de Gúdar Javalambre la oficina de Rubielos.

No tenemos que tener miedo a denunciar productos y servicios que realmente no se prestan en condiciones. Es muy importante tener dentro de esta comarca un espacio así, una oficina donde nos puedan asesorar y defender frente a ciertas empresas. Además, tenemos que ser decididos en la utilización de este servicio.

Se plantean unas Jornadas muy interesantes y por ello es de agradecer al Gobierno de Aragón y a todas las entidades que colaboran en la realización de estas Jornadas haber llegado a esta comarca y a esta provincia de Teruel.

Muchas gracias.



## ACTO INAUGURAL

### **D. Manuel Morte García**

*Vicepresidente de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias..*

Hoy hace un año que yo mismo, como Vicepresidente I de la Federación Aragonesa, asistí a la clausura de las V Jornadas que se celebraron en Barbastro, ya entonces quedamos todos muy satisfechos por cómo habían transcurrido y por el elevado número de participantes, creíamos difícil superar la barrera de los inscritos año tras año, sin embargo en esta edición que ahora se inicia podemos asegurar con el mayor orgullo que hemos llegado a la cifra mágica de 120 participantes, por sí mismo las cifras muestran el reflejo del interés, la necesidad y preocupación de los ciudadanos en todos los temas relacionados con el consumo. Se han convertido estas Jornadas en un referente para todos los que en mayor o menor medida estamos relacionados con el ámbito del consumo y además, es una cita obligada para muchas personas tanto de nuestra Comunidad Autónoma como de otras comunidades vecinas y amigas. Estas Jornadas suponen un marco idóneo para poder intercambiar opiniones, experiencias y aumentar conocimientos y visitar este bonito municipio.

Muchas gracias.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**CONCLUYE  
EL ACTO INAUGURAL**

**D. Francisco Catalán Duerto.**  
*Director General de Consumo del Gobierno Aragón.*

## CONCLUYE EL ACTO INAUGURAL



### **D. Francisco Catalán Duerto**

*Director General de Consumo del Gobierno de Aragón.*

Una de las líneas de trabajo en el área de Consumo, que nuestra Consejera ha avanzado ya en su comparecencia en las Cortes de Aragón, habla de la democratización, descentralización territorial y accesibilidad de los servicios de consumo, en clara referencia a las oficinas municipales y a las oficinas comarcales de información al consumidor, nosotros entendemos desde el Gobierno de Aragón que se debe dar servicios en términos de igualdad territorial a todo el mundo, por lo tanto es un campo en el que vamos a trabajar porque además creemos que también eso apuesta junto a otras cosas por la vertebración de nuestro territorio.

Una vez más nos hemos reunido aquí las distintas administraciones, asociaciones de consumidores, miembros de oficinas municipales y comarcales de información al consumidor y personal al servicio de la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios aragoneses para profundizar en aspectos tan importantes como el papel de las Oficinas de Información al Consumidor en la nueva Ley de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, la intermediación y contratación de créditos y el alquiler de vivienda, los servicios de interés general y el tratamiento penal de las reclamaciones de consumo. Durante estos dos días vamos a tener una visión completa de determinados aspectos que la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias ha seleccionado para esta ocasión en virtud del convenio de colaboración con el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón. Empezaremos exponiendo la nueva regulación para las Oficinas Municipales y Comarcales de Información al Consumidor y su compatibilidad con las asociaciones de consumidores para llegar a conseguir la mayor calidad de los derechos de los mismos; entre las tareas de ambos destacaré la gran ayuda que prestan para que todos los consumidores y usuarios puedan ejercer sus derechos y las funciones que prestan como mediadores ante una reclamación. Además, las asociaciones de consumidores están legitimadas para representar a los consumidores y usuarios ante los Tribunales de Justicia, por lo tanto, las asociaciones de consumidores y las Oficinas de Información al Consumidor dependientes de las entidades locales son compatibles ambas y resultan necesarias para hacer cumplir un mismo fin, proteger los derechos de todos los consumidores y usuarios.

Cuando alguien tenga un problema de consumo, no duden en acudir y reclamar, bien sea ante una oficina de información, OMIC, una Asociación de Consumidores o a las oficinas comarcales.

Hemos de constatar que en las oficinas municipales y comarcales de información al consumidor en Aragón durante el primer semestre del año 2007 se han atendido a unos 26.000 ciudadanos.

Los servicios de las telecomunicaciones, incluido Internet, ocuparon durante el primer semestre de este año el 31,41% de las consultas y reclamaciones planteadas y la vivienda el 13,88% del total. Este año el sector de ocio y viajes ocupó el 9,62% de las consulta y reclamaciones, y la automoción el 9,17%. Otros datos de interés son que 68,40% de las demandas de consumo tuvieron como motivo la información general y aproximadamente el 10% las irregularidades en la prestación de servicios. De ello se deduce claramente que las Oficinas Municipales y Comarcales son servicios muy próximos al ciudadano, al que éste se dirige para consultar las cuestiones más diversas y en numerosas ocasiones relacionadas con otro tipo de temas de vecindad y cuestiones que le afectan como residente del municipio, administrado e incluso de forma particular.

Por otra parte, un 35% de las consultas se han hecho vía telemática supone un claro incremento de esta vía emergente de relación entre el ciudadano y la administración. Un 32,45% vía telefónica y un 32% personalmente. El 68% de las demandas de consumo han sido peticiones de información, concretamente con la posición de estos servicios de información de las corporaciones locales y un 29% reclamaciones propiamente dichas. Es destacable que el 47% de las demandas de consumo se han resuelto directamente con la información suministrada por las oficinas municipales y comarcales de información al consumidor y el 27% de las ocasiones se ha hecho mediación, procedimiento que se ha visto amparado legalmente con la nueva Ley aragonesa de Consumo. El 58% de consultas y reclamaciones las han presentado las mujeres y el 62% de las ocasiones tenían entre 27 y 52 años.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**INTERMEDIACIÓN Y  
CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS  
Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS**

**D. José María Burillo Elhombre.**  
*Responsable de la asesoría de la Caja Inmaculada.*

## INTERMEDIACIÓN Y CONTRATACION DE CRÉDITOS Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS



### D. José M<sup>a</sup> Burillo Elhombre

*Responsable de la Asesoría Jurídica de Caja Inmaculada.*

El tema de la mesa redonda que nos ocupa ahora es el de la intermediación y contratación de créditos y reunificación de deudas y viene fundamentalmente motivado por la preocupación que últimamente suscita este asunto y también por la elaboración de un anteproyecto de ley que constituye los primeros pasos de lo que parece que con más o menos tiempo será norma que regule esta actividad, no nos centraremos exclusivamente en lo que es el anteproyecto, es más, trataremos de hacer una visión general de este sector.

Por centrarnos en lo que es este mercado de estas empresas yo haremos una división: tenemos y encontramos empresas<sup>1</sup> que se dedican a ofrecer créditos con unos tipos de interés elevados, unos tipos de interés que podemos ver en anuncios, en Internet, en prensa especializada o no especializada, o en prensa normal del 16% ó 20% o mucho más elevado; incluso ofrecen las propias garantías hipotecarias que normalmente pueden ser un aliciente para el inversor.

En una revista especializada -la revista del Colegio Notarial de Madrid- una revista on line que es accesible en Internet perfectamente, se plantearon en el número de noviembre o diciembre del 2006 hacer un estudio de una páginas de estas empresas financiadoras y captadoras de inversión y es curioso ver cómo a los inmuebles que llegan a ejecutar y que quieren trasladar a estos inversores los denominan piezas, es decir, utilizan un símil gético. En cuanto a las propias garantías hipotecarias que va a ofrecer, obviamente, muchas de las operaciones que se realizan por estas empresas no respetan unas normas mínimas civiles o mercantiles o las generales porque se trata de un sector que no está regulado; lo que ocurre es que en muchas ocasiones el mayor problema para poder ejercitar acciones contra determinado tipo de operaciones de este tipo es la prueba, como ejemplo: una persona que había accedido y había formalizado un préstamo de 10.000 € a través de estos sistemas, firmaba ante notario que había recibido 20.000 €, con lo cual la operación vemos que explicada así es absolutamente ilegal y no haría falta normas nuevas para anular y rectificar esa operación, sin embargo el problema de la prueba sí que es serio porque están documentados de una manera que queda oculto absolutamente lo que hacen. Este sería un tipo de empresas, otras empresas que se dedican más propiamente, así lo defienden ellos, a la intermediación de los créditos que se terminan formalizándose en entidades de créditos.

<sup>1</sup> No son entidades de créditos, son prestamistas privados o empresas que, aunque hacen intermediación de créditos, conceden o terminan concediendo esos créditos con fuentes privadas y con inversiones privadas.

Dicen estas empresas que en razón del volumen de operaciones que tramitan y de los acuerdos que tiene con entidades financieras consiguen buenos precios, consiguen mejores condiciones que los propios clientes. Los acuerdos que en algunas páginas de Internet de empresas dedicadas a la intermediación dicen tener estos acuerdos no se conocen, ni tampoco que las entidades de crédito hagan publicidad de que tienen acuerdos con los intermediarios, al revés sí pero en ese sentido no. También hemos visto que intermediadoras que funcionan y que extienden sus redes de distribución a través del sistema de franquicias<sup>2</sup> no se encontraban. Sin embargo, es un tema que tiene relevancia porque si es la publicidad que dan estas empresas, estos intermediarios dicen que tiene acuerdos con entidades financieras y de no haberlo estaría habiendo una publicidad y unas manifestaciones evidentemente engañosas. Entre unas empresas y otras no es que haya una separación muy grande, hemos hecho esta separación a efectos teóricos porque una empresa que se dedique a la intermediación<sup>3</sup> si no encuentra salida para esa inversión y lo encuentra en un inversor privado, suponemos que también se formalizará como modalidad específica. Se habla mucho actualmente de la reunificación de deudas<sup>4</sup>, evidentemente significa que se ha refundir una serie de deudas, de créditos que tiene una persona, de manera que el recibo mensual que paga pasa a ser obviamente menor. Es una manera de reestructurar esas deudas y no tiene hecho en condiciones de máxima transparencia y claridad haciendo que el consumidor no se sienta en ningún momento engañado. Pues no tiene mayor problema, en las propias entidades de crédito alguno de nuestros clientes resulta encontrarse en alguna situación no de insolvencia sino simplemente de liquidez y reorganizamos las deudas o le aconsejamos en la mejor manera que sabemos.

Todas estas empresas de intermediación han surgido hace tiempo pero tiene más actualidad en este momento debido al endeudamiento de las familias en general pues es más alto que hace unos años. Llevamos unos cuantos años en una situación de bonanza económica, con los tipos de interés muy bajos, que las entidades de crédito dentro de la competencia y de lo que es nuestra tarea, hemos tratado de vender créditos igual que depósitos pero créditos también ampliamente y obviamente eso hace que en la situación de endeudamiento<sup>5</sup> hay un crecimiento notable. Los expertos dicen que tampoco es peligroso y uno de los datos de lo que ocurre por ejemplo en el Reino Unido en el que tiene ese ratio 159% o en Estado Unidos que están en el 135% pero que evidentemente es uno de los datos que hace que ese incremento del endeudamiento y la subida de los tipos de interés que habido últimamente hace la liquidez que el recibo de que una familia puede soportar al final de mes es pues más elevado de lo que en principio previó, y necesita seguramente una refinanciación y acude a esta vía que repito, la puede encontrar en Internet, en los periódicos etc.

Hemos recogido también algunos datos de actividad de este sector aunque algunos no son fiables completamente: se calcula que hay 8.000 intermediarios o empresas de reunificación de deudas, que es un número ya importante. La propia exposición de motivos del anteproyecto ya hace mención a que recientemente han proliferado en nuestro país actividades de

---

*2 Alguno de los franquiciados en algún momento ha querido ir a buscar esos acuerdos para utilizarlos, pero era un poco ir en busca de los acuerdos perdidos.*

*3 Aunque exclusivamente haga la intermediación o se proponga hacerlo con entidades de crédito en un determinado momento.*

*4 Una de las formulas que se están utilizando.*

*5 El endeudamiento familiar en el año 1999 se presentaba el 63,9% de la renta bruta disponible de la familia, el 63,9% lo tenían en créditos, sin embargo en el año 2006 pues esa cifra ha pasado al 124,1%.*

intermediación de préstamo que se muestran especialmente activas en la intermediación de la agrupación de deudas, esto queda constatado y el propio anteproyecto lo recoge.

Como datos de negocio, se ha publicado que han intermediado en unos 9.000 millones de euros (un billón y medio de pesetas) en 45.000 operaciones. Estaríamos hablando de un número importante, de los que el 65% que son reunificación de deuda, este dato<sup>6</sup> podría ser correcto porque una de las primeras empresas intermediadoras manifiesta haber intermediado en 4.000 millones y esta empresa -según los datos que se publican- comprende el 50% de lo que es el sector. Teniendo esto en cuenta, es una actividad que tiene -según la manifestación que hemos podido conocer- una actividad importante, porque el ratio de aceptación de operaciones por estos intermediarios dice que está como mínimo en el 50%, es decir, que el 50% de las operaciones las rechazan; con todo, salen estos datos.

¿Qué beneficios aportan los intermediarios sobre el papel? La figura del intermediario va a servir para ahorrar tiempo cuando una persona necesite contratar un crédito, sobre todo porque dicen que consiguen unos precios mejores. El Banco de España ha defendido la utilidad de las actividades de intermediación y concretamente las de reunificación de deudas, así por boca de su gobernador D. Miguel Ángel Fernández Ordóñez ha dicho: "Las empresas encargadas de reunir todas las deudas en un préstamo, normalmente una hipoteca, cumple una función útil porque ayudan al ciudadano a mejorar su financiación". No obstante aconseja estar muy al tanto de las comisiones que cobran, a las condiciones de lo que contrata, etc.

También en el propio anteproyecto de ley podrán ustedes ver que considera que actividades de intermediación -desarrollada con los niveles de transparencia y de información y profesionalidad adecuado- puede resultar útil por posibilitar una búsqueda más eficiente de crédito y préstamo disponibles en el sector. Las mismas empresas de intermediación dicen que suelen obtener mejores precios que los propios clientes<sup>7</sup>, sin embargo nos resulta difícil entender desde una entidad de crédito que pueda ofrecer u ofrezca mejor condición al mismo cliente por el hecho de que venga acompañado por un intermediario que por el hecho de venir él directamente. Realmente resulta difícil que tengan las entidades de crédito, las cajas, los bancos y las cajas rurales que recurrir a intermediarios financieros para obtener créditos. ¿Por qué? Porque tenemos, afortunadamente para el consumidor, una amplísima red de oficinas que posiblemente sea la más numerosa por mil habitantes del mundo y por tanto, con esas posibilidades de llegar y de alcanzar a todos los clientes y a todos rincones, resulta difícil que alguno tenga que recurrir a los intermediarios.

Altos directivos del BBVA y La Caixa han manifestado en este sentido, y haciendo referencia a una nota publicada en el diario Expansión el 28 de febrero de este año en una conferencia sobre créditos al consumo, que no negociaban con intermediarios por la desconfianza que todavía les da este sector que no tienen un control específico y por la amplísima capilaridad de sus redes de oficinas, ya que no hace falta recurrir a estos intermediarios, e incluso si los propias cajas y bancos necesitamos ampliar nuestro ámbito de actuación podemos recurrir a la figura de los agentes financieros, es una figura perfectamente regulada, asumida y controlada y comunicada al Banco de España, con lo cual uno también tiene un medio para utilizarlo.

*6 Este dato resulta desmentido por otro que aporta la Asociación Negociadora de Productos Bancarios que decía que en el año 2005 habían negociado 350 millones y que preveían para el año siguiente el doble, unos 700.*

*7 En el 75% de las operaciones que tramitó, consiguió mejor oferta que la que había tenido su cliente, en un 5% no pudo mejorarlo y en un 20% era indiferente porque el cliente hubiera firmado lo que fuera.*

Además, también decir esto a título de broma, que hace unos días leíamos en una publicación en el periódico Mercado de Dinero que hacía una referencia de unos cursos de ventas que da uno de estos intermediarios que actúa a través de franquicia y que daba unos cursos de ventas para ver cómo los franquiciados en sus negocio podían presentar operaciones en cajas o bancos, y la verdad es que uno lo lee y es lo que menos se parece a un curso de ventas; se trata de adoctrinar a descuidados porque lo que estaban diciendo es poco menos que analizasen cuáles son las direcciones de oficina de la plaza más vulnerables a la hora de presentar créditos para ir colándolos allí y allá y no creo que actitudes de este tipo o incluso mensajes de este tipo si es que son ciertos -nos referimos a una publicación- vayan a crear líneas de confianza o de colaboración entre entidades de crédito e intermediarios.

Los clientes que tienen, según manifiestan los intermediarios, son de todo tipo, no sólo son personas que han podido ser rechazadas por el sistema financiero habitual, son clientes que buscan la mejor oferta. Creemos que es difícil, pero vemos que las cifras podían estar revelando que hoy tienen su propio negocio pero, es difícil que puedan tener una intensa relación con las entidades de crédito pero sí podría ser que sirviera para reanalizar operaciones en primera estancia que se rechazan por las entidades de crédito o incluso que tuvieran actividades relacionadas con empresas bancarias o financieras extranjeras, ya que ellas no tiene redes de distribución o de oficinas como tienen las españolas, y que por esa vía tuvieran actividad.

De todas formas, en España los tantos por ciento de operaciones intermediarias, según algún dato que hemos recogido, estaría entre 10-20% las que se median a través de estos intermediarios, incluidos los que realizan los agentes de la propiedad inmobiliaria que evidentemente están muy próximos a un tipo de crédito concreto que es mucho más fácil en relación cliente-entidades de crédito; sin embargo este tipo de intermediación en el Reino Unido, con un 40% de las operaciones hipotecarias, se tramita a través de intermediarios y un 50% en Estados Unidos.

Decir que igual estamos ante una profesión de futuro, pero creemos que tiene unos inconvenientes o unas dificultades que en otros mercados no tiene que es el número de oficinas que tenemos las entidades de crédito.

Este sector, a poco que leamos o que veamos, recoge multitud de críticas por la falta de transparencia que suele adornar a sus operaciones y a sus actividades. Los consumidores normalmente se quejan porque piensan que han tomado decisiones que no las hubieran tomado de haber conocido toda la información cuando no de haber sido literalmente engañados con la crudeza que lleva la palabra. El sector como sabemos no cuenta con una legislación específica como tenemos las entidades de crédito o las financieras, los establecimientos financieros de crédito o las empresas de diferentes servicios de inversión, etc.

No cuenta con una regulación específica<sup>8</sup> y por tanto no tiene las protecciones específicas que otorga esa legislación. Las organizaciones de consumidores y usuarios son críticas a la hora de enjuiciar a las actividades de los intermediarios y inciden en esas en la falta de información que facilitan al cliente y en la escasa información que facilitan al cliente incluso se quejan de la función que realiza el intermediario, que en muchas ocasiones disimula o parece que no está muy claro ante el cliente si es un representante de una entidad de crédito o no porque son cosas que seguramente pueden inclinar la balanza a la hora de que esa persona se decida y contrate un crédito. Incluso el propio sector de asesores y planificadores financieros,

*8 Se refiere al camino que emprenda*

la asociación EFPA que es una asociación Europea, ha manifestado sus críticas y dice que sólo sirven<sup>9</sup> para aprovecharse de clientes finales en apuros y que no aportan ninguna solución sino problemas seguros.

Un estudio que ha hecho la Agencia Catalana de Consumo del Departamento de Consumo ha inspeccionando a 58 empresas de reunificación de créditos, pues ha visto que prácticamente todos incurren en publicidad engañosa y el 97% de los contratos tiene cláusulas abusivas hasta incluso llegar a establecer una especie de exclusividad entre el cliente y la intermediaria que le impide durante un tiempo no poder entablar relaciones con algunas entidades de crédito. Sin embargo lo más curioso de todo ese análisis es que en la mayoría de las ocasiones presentaba graves defectos, dicen ellos que lo más curioso es que a pesar de los problemas detectados no han tenido nunca ninguna denuncia, lo cual, también puede significar que quien acude a estos intermediarios pues tiene bastantes problemas como para hacer reclamaciones y demás, o no sabe cómo plantearlos o estructurarlos.

La mayoría de las opiniones que acompañan a las críticas coinciden en la necesidad de una nueva regulación que vaya en la línea que lo que se echa en falta que es precisamente transparencia e información.

El propio sector de intermediarios solicita una legislación severa en el sector y están convencidos de que les va a aportar mayor profesionalidad y les va a permitir establecer relaciones con las entidades de crédito porque hay empresas que quieren mejorar la imagen y confían en tener una actividad empresarial al futuro importante. Las propias organizaciones representativas de cajas y bancos también nos hemos manifestado en el sentido de que hace falta clarificar y que todo el funcionamiento del sistema financiero juegue con una reglas abiertas y claras y que evidentemente el consumidor esté razonadamente protegido y tome sus decisiones correctamente. El defensor del pueblo también ha dirigido carta al Gobierno interesándose por el asunto, pues hay una cierta y muy amplia opinión en el sentido de necesidad de esa regulación específica, incluso los propios intermediarios ya tratan de anticiparse estableciéndose a sí mismos códigos éticos de funcionamiento como por ejemplo Asifin, una organización de seis firmas con mayor dimensión en este sector en el que quieren establecer muy claramente cuál es el papel del intermediador, dicen que el intermediador siempre tiene que buscar la mejor oferta para el cliente en función de su necesidades financieras y se antepone un código de funcionamiento: trabajar exclusivamente con entidades que estén autorizadas por el Banco de España. Bancof<sup>10</sup>, otra asociación que también se anunciaba en marzo de este año, pues también estaba preocupada por todo lo que se refería a este tipo de actividad y quería implantar también su código ético y llegaba incluso y lo más llamativo, proponer que se crease incluso una Asociación de Consumidores que realizase una auditoría permanente de las operaciones de los intermediarios financieros. Suena bien, es fácil decirlo pero llevarlo luego adelante quizá es muy complicado.

Otra empresa también activa en este sector de la intermediación aprobaba un código de reputación corporativa en el que daba algunas reglas básicas del funcionamiento de la compañía y una de ella es que nunca se puede intermediar un crédito para alguien que objetivamente muestra indicios de no poder devolverlo, es decir ellos iban a actuar con esta premisa, que si

---

<sup>9</sup> Refiriéndose a los que se dedican a la reunificación de deudas.

<sup>10</sup> Son asociaciones pequeñas y de reciente creación.

veían que no iban a solucionar el problema, no iban a intermediar un crédito. Inciden también en la transparencia tanto de las comisiones como de las condiciones de los préstamos que intermedian y defendió la importancia de los intermediadores ante las entidades financieras de las que lo proveen de los fondos sobre los perfiles de riesgo que hacen de los clientes<sup>11</sup>.

Es un sector que reciben unas críticas casi generalizadas, que las críticas van acompañadas de una petición de que ese sector esté organizado, esté con unas normas específicas y aquí entramos en el anteproyecto: “es preciso establecer un régimen jurídico que garantice un alto nivel de protección de los consumidores tanto en los créditos o préstamos de consumo como en los créditos o préstamos hipotecarios, como en la intermediación y asesoramiento”.

El régimen que otorga este anteproyecto viene a ser un calco del sistema al que estamos sujetos las entidades financieras, con lo cual viene a dar un margen de confianza de que el funcionamiento de las entidades de crédito están marchando por buena vía porque se apoya precisamente en cómo está funcionando en las normas que tenemos que respetar y por otra parte es el consumidor quien puede decidir sin tapujos mayor claridad posible. Las referencias que en este anteproyecto se hacen de manera más directa son a la normativa de consumidores, de protección de consumidores y a la Ley 7-1995 de 23 de marzo que regula el crédito al consumo y otras dos normas, la Ley 2-1994 sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios y la orden de cinco de mayo de 1994 también sobre transparencia de préstamos hipotecarios, pero obviamente recoge -aunque no de manera expresa- en su contenido pues es una vieja norma ya, como es la orden de 12 de diciembre de 1989 y una circular del Banco de España, la circular 8/1990 que son las normas básicas que recogen todos los criterios de transparencia en la relación de entidades de crédito y clientes.

Las líneas muy generales que el anteproyecto sigue para establecer este régimen jurídico de protección al consumidor son: por una parte, con carácter previo, antes de que cualquier intermediador o cualquier empresa de este tipo vaya a empezar sus actividades tendrá que estar inscrita en el registro que se cree al efecto; de esta manera se tendrán controladas qué empresas se dedican a este tipo de actividad, y quizá sería interesante que tuvieran sus propias siglas aunque ya abunda muchos tipos de empresas y ya las siglas nos empiezan a pesar, pero que tuvieran unas propias siglas específicas. También, que antes de iniciar esa actividad no sólo esté registrado sino que tenga contratado un seguro de responsabilidad civil, también importante porque si en un determinado momento se produce algún tipo de daño o perjuicio al consumidor que tenga ahí una protección desde inicio a su favor. También establece el anteproyecto obligaciones de transparencia en cuanto a los contratos tipos que se van a utilizar y en cuanto a los precios en el mismo sentido que tenemos las entidades de crédito; establece asimismo que se tiene que fijar en unas tarifas. Las comisiones y tarifas van a ser libres salvo en algunas comisiones de cancelación, pero lo que sí establece igual que en las entidades financieras es que se cobrarán esas comisiones cuando correspondan con servicios efectivamente prestados y cuando esos servicios hayan sido solicitados y demandados por el propio o exista la conformidad del propio cliente. Existen también obligaciones de publicación, o sea de hacer pública cierta información a través de un tablón de anuncios que los propios establecimientos tendrán que tener disponible, incluso si las empresas tienen abierta una página de Internet, tendrán que tener en ese tablón de anuncios la identificación de la empresa, el número de registro etc., para que en cada momento tenga uno claro con

---

<sup>11</sup> *Diario Expansión de 20 de marzo.*

quién está contratando. Las comunicaciones de tipo comercial y la publicidad tienen también su detalle correspondiente de todo lo que tienen que contener, y entrando ya en lo que es propiamente la contratación tanto de crédito y préstamos como de asesoramiento e intermediación, tiene que facilitar previamente a la celebración del contrato toda una serie de información referente a la empresa intermediadora, referente al tipo de préstamo o crédito que se está ofreciendo, todas sus características incluso un detalle un poco más amplio cuando se trata de un préstamo de reunificación de deudas, detalles referentes a si hay posibilidad o no de resolver anticipadamente el contrato, etc. Establece también la obligación de que los contratos se celebren por escrito con una copia para cada una de las partes y todo un elenco de detalle de información muy amplia que seguramente sería muy prolijo empezar a enumerarlo o describirlo pero nos podemos hacer a la idea que es un detalle muy amplio de las operaciones y de todas sus características y de todos sus datos y especialmente los más relevantes e incluso cuando un determinado producto puede tener unos riesgos especiales hay que resaltarlos también de manera especial en las escrituras de los préstamos hipotecarios, que van a tener también, como regula la orden correspondiente, toda una serie de cláusulas financieras y cláusulas no financieras pero reguladas detalladas por norma específica.

Otra cosa importante es que los intermediadores también que poner de manifiesto si están interviniendo de manera exclusiva con una entidad de crédito o con varias entidades de crédito o si funcionan ellos de manera independiente porque en el primer caso ellos no pueden cobrar comisiones y en el segundo sí que podrían cobrar comisiones. Creemos que cualquiera que hiciera mención de que tiene determinados pactos con entidades financieras tendría que decir con qué entidades financieras tiene esos pactos. Creemos también que es importante porque puede ser un motivo de animar a la contratación de seguridad cuando a lo mejor no hay realmente tal pacto o ese pacto no existe.

Queda patente que estamos ante una actividad que tiene un incremento notable en estos últimos tiempos y que la vía de regulación es la adecuada, es la vía de regulación que por ejemplo se está también adoptando en una directiva europea en la que se está trabajando para armonizar el crédito al consumo, pues también va en esta línea de información y de transparencia, que es la más adecuada y no debemos olvidar que las entidades de crédito hacemos reunificación de deudas y las hemos hecho siempre, no es una actividad que nos tiene que sonar mal. El inconveniente es llegar a esa situación pero tienen arreglo, en muchas ocasiones no se trata de ninguna insolvencia sino simplemente de falta de liquidez, pero el cliente que llega con un problema de endeudamiento y que tiene que reunificar las deudas va a ser un cliente un poco condicionado o cliente con algunos condicionamiento distintos del que no tiene tal problema. De cualquier manera desde el punto de vista de la administración es hasta donde se puede llegar porque en definitiva quien va a contratar o quien va decidir si va contratar o no el crédito es el propio cliente, como máximo podía llevar a un símil con una campaña de tráfico reciente que nos dice que “no podemos conducir por ti”, nosotros no podemos contratar por ti. La administración puede llegar hasta un determinado punto de protección pero más allá no puede ser y por nuestra parte esto es lo que había preparado para trasladarles a ustedes.

Muchas Gracias.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**INTERMEDIACIÓN Y  
CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS  
Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS**

**D. Ignacio Quintana Carlo.**  
*Catedrático de Derecho Mercantil.*

## INTERMEDIACIÓN Y CONTRATACION DE CRÉDITOS Y REUNIFICACIÓN DE DEUDAS



### D. Ignacio Quintana Carlo

*Catedrático de Derecho Mercantil.*

Buenos días.

Desde siempre he manifestado un grandísimo interés por los temas relacionados con la protección y defensa de los consumidores y desde siempre he dicho que todo lo que se invierte en información al consumidor es poco realmente. El consumidor más protegido es el consumidor más informado, por tanto estas jornadas cumplen una finalidad ejemplar pensando a quien van dirigidas: funcionarios que trabajan, asociaciones muy involucradas en los temas de protección de los consumidores, etc.

Me gustaría abordar básicamente dos temas: en primer lugar plantear el problema de las economías domésticas en situación de insolvencia tanto provisional como definitiva, que es uno de los temas que no tiene resuelto nuestro ordenamiento jurídico y eso es grave, sobre todo cuando se ha dado un paso importantísimo en modernizar nuestro Derecho Concursal<sup>1</sup> y cuando se ha dictado una norma, la Ley Concursal, que prevé soluciones para los empresarios que no se pueden aplicar a los consumidores y además que son perjudiciales para los consumidores porque si un empresario hoy tiene el local donde ejerce su actividad, lo tiene grabado con un con una hipoteca y la entidad que le concedió el crédito hipotecario, aplicando las normas contenidas en el propio contrato de crédito hipotecario, quiere resolver el contrato por dudar, con razón, de la solvencia de esa empresa, no puede hacerlo con el derecho concursal en la mano porque se considera que ese bien esta afecto a la actividad empresarial y si por tanto le quitamos a ese empresario el local donde realiza su actividad, estamos prácticamente condenándole a la desaparición. Por supuesto el empresario tendrá que seguir abonando las correspondientes cuotas pero la entidad de crédito no puede ejecutar la hipoteca, esto que esta consagrado hoy en el famoso artículo 56 de la Ley Concursal para los empresario no funciona para los consumidores, y hoy a un consumidor aun cuando él quiera continuar satisfaciendo las cuotas correspondientes a su hipoteca, si las cláusulas del contrato dan juego para ello, el banco puede<sup>2</sup> ejecutar el préstamo hipotecario y dejar a este consumidor en la calle sin que pueda invocar un derecho que sí tiene un empresario.

Por otra parte hemos hecho una ley concursal que es una ley muy buena, y muy moderna pero que plantea dos gravísimos problemas para el empresario: ponerla en funcionamiento es caro porque requiere la asistencia de letrado y la asistencia de un procurador y estos

<sup>1</sup> Resolver los problemas de la insolvencia provisional o definitiva de los empresarios

<sup>2</sup> Cuando se reúnan las condiciones establecidas en el contrato

señores cobran, y en segundo lugar es una ley que establece un procedimiento complejo además de largo porque esta pensado básicamente para las situaciones de concurso de unidades empresariales. Cuando esto lo aplicamos a una simple economía doméstica nos encontramos obviamente que nos estamos embarcando en una súper estructura que no está pensada para una economía doméstica, por tanto nuestro ordenamiento tiene un reto pendiente de proceder que es abordar cuáles son las soluciones que puedan aplicarse a los supuestos de sobreendeudamiento de los consumidores porque qué duda cabe que las normas concursales tiene una gran ventaja en los problemas de insolvencia tanto eventual como definitiva y es que cuando nos embarcamos en un procedimiento concursal estamos paralizando lo que llamamos las ejecuciones individuales contra el patrimonio del deudor, es decir, si yo me declaro en situación de concurso y todos ustedes son mis acreedores, de momento ustedes no me pueden plantear acciones y si tienen acciones planteadas no me pueden ejecutar la sentencia y embargar mis bienes, yo logro paralizar esas acciones. Eso tenemos que llevarlo también al consumidor pero con un procedimiento más simple y esto lo han hecho los franceses, esto lo han hecho los alemanes, esto lo han hecho en los países nórdicos varios países y en España hubo una propuesta hace casi 7 años que no logró salir adelante y que esperemos que algún día lo haga, por tanto existe un problema en cuanto a la situación de insolvencia.

Pero aquí estamos tocando otro punto, no el de la insolvencia definitiva sino el de la insolvencia provisional, ¿qué sucede en el caso del consumidor que tiene como todos, lo decía antes Carlos Peñasco, el crédito hipotecario, que al mismo tiempo está pagando mensualmente un préstamo por la adquisición del automóvil, que a lo mejor está pagando un préstamo personal de la boda de su hija o del alicatado de la cocina cuando puso la vitrocerámica famosa, que no suele llegar a final de mes y es un experto en utilizar la tarjeta de crédito para saber cuando puede utilizarla porque no me pasan el cargo hasta pasado los veintitantos días, que hay gente que son especialistas en sacarle el máximo a la tarjeta de crédito y que incluso como tiene la nómina domiciliada en una entidad de crédito pues sabe que el banco porque además se lo cobra muy bien le va a permitir unos descubiertos porque sabe que llega el día 29 o el día 30 y por supuesto ingresa el salario? Otro día hablaremos de los descubiertos y de las tasas que cobran los bancos porque son sí se computan absolutamente usurarios, pero vamos a dejar hoy los bancos en paz.

Vamos a ir al caso del sobreendeudamiento, y vamos a poner un ejemplo, un ejemplo que yo lo he tomado de las páginas de Internet y podíamos también coger las páginas de los periódicos porque aquí también se anuncian las empresas a las que hacía referencia José María, además se anuncian en mal sitio porque se anuncian al lado de unas señoritas, caballeros y miembros del tercer sexo que ofrecen unos servicios que no voy a describir porque me sonrojaría, pues bien, aquí se anuncian estas empresas y se anuncian de formas que prácticamente viene a resolver todos los problemas.

¿Tiene usted problemas?, ¿no llega a fin de mes?, ¿cuánto paga usted de hipotecario?, ¿cuánto paga por su coche?, ¿cuánto paga a descubiertos por tarjeta de créditos?

No se preocupe que yo les resuelvo el problema.

Tengo el ejemplo tomado de una página de Internet: una economía doméstica, una familia, que tiene un hipotecario de 52.000 €, un préstamo por la adquisición del coche de 9.000 €, un crédito personal que lo pidió para la boda de su hija de 5.000 €, por tarjetas de crédito

arrastra unos aplazamientos de pago de 1.000 € y otros atrasos de otro tipos de 1200 €, es decir que en total debe 69.000 €, que por todos estos anticipos, préstamos, créditos, etc., está pagando una cuota mensual de 680 €. José M<sup>a</sup> Burillo acaba de calificar de publicidad absolutamente engañosa este anuncio que hace la empresa: “si usted refinancia los créditos conmigo, en lugar de pagar los 680 € mensuales pagará 336 €. Ahorro = 344 € mensuales. No me digan ustedes que esto no es como que se nos aparezca la Virgen del Pilar en todas sus maravillas. Qué sucede, que cuando leemos esto no nos están diciendo<sup>3</sup> que estas empresas que se dedican a reunificar deudas y que se anuncian y suelen cobrar unas operaciones que rondan aproximadamente como mínimo el 3% del coste total de la operación. Para 69.000 € nos van a cobrar una comisión aproximadamente de 2.070 €.

No se nos está diciendo que refinanciar una deuda no es otra cosa que coger el hipotecario que tenemos, que a lo mejor es un hipotecario del que nos quedan escasamente 5 ó 6 años que cancelar, y volver a negociarlo o bien ampliando el plazo, o bien ampliando la cantidad, o bien ambas cosas; además, notarios y registradores -aunque ricos por casa- también tiene la costumbre de cobrar, y una reunificación de este tipo nos podía suponer un gasto de notario y de registro de 900 €, es decir que este negocio que habíamos hecho que cada mes íbamos a ahorrarnos 344 € para empezar hacer negocio vamos a tener que desembolsar aproximadamente 3.000 € y además nos queda otro pequeño problema, que es el plazo de amortización del crédito unificado a dejado de ser el que teníamos antes en la hipoteca para pasar a ser, si a lo mejor tenía una hipoteca de las de antes que ya no las hay, son gran reserva, aquella de los 20 años, hoy las tenemos de 30 y algunas superiores, pues a lo mejor, nos embarcamos en una hipoteca de 30 hasta 32 años. Conclusión, un ordenamiento jurídico serio -y el nuestro se supone que lo es- esto no puede permitirlo, parece obvio; entonces, que existan los que podíamos llamar brokers intermediarios financieros está muy bien, hoy realmente los únicos estudios que se están haciendo sobre las opciones u ofertas que tenemos sobre hipotecarios o los hace el propio consumidor peregrinando por las distintas oficinas bancarias o los están haciendo las revistas de las asociaciones de consumidores, creo que son los únicos que están haciendo este tipo de estudios comparativos. Que exista un señor como existe en el sector de los seguros que conozca perfectamente el mercado, que incluso pueda estar vinculado -como en el caso de los seguros, los agentes vinculados o afectos- a una determinada entidad bancaria diciendo cuáles son o que no esté vinculado a ninguna sino que actúe con independencia tratando de buscar los productos, no las piezas, los productos mejores para su cliente, me parecería maravilloso que cobren su intermediación, todo el mundo tiene derecho a llevar el pan a casa y comprarle las zapatillas de deporte a sus hijos, que es el mayor gasto de una familia, pero claro una cosa es eso y otra este tipo de anuncios.

Ante esto, obviamente, el ordenamiento jurídico ha reaccionado y es donde entra mi crítica y a mi juicio lo que era una buena intención, ha sido un mal propósito porque a mí la norma no me gusta, porque arrastra problemas que derivan de la propia concepción de derechos del consumo, en el ordenamiento jurídico español y en la política española y porque la norma plantea unos problemas de los que voy a citar cuatro o cinco: la norma básicamente contiene tres tipos de preceptos, en primer lugar, la norma establece una suerte de estatuto de estas empresas, estas empresas hoy estaban funcionando sin que se contemplase o se tuviese en cuenta la incidencia que las mismas tienen en el sistema financiero de un país que es una de las

---

*3. Ahí está la publicidad engañosa*

cosas más delicadas que tiene un país, pues bien, la preocupación del legislador es: dotemos a estas empresas de un estatuto jurídico, digamos que ya estamos hartos de chiringuitos.

- Toda empresa que se pretenda constituir para realizar esta actividad bien de intermediación, bien de promoción, bien de contratación de créditos o préstamos, tiene que estar inscrita en un registro.

- Para garantizar las posibles responsabilidades en que puede incurrir ha de tener unas determinadas coberturas que permitan a los clientes que contratan con ella el poder resarcirse de los posibles daños que puedan sufrir derivados de la actividad de las empresas.

- Sometámosla a un régimen de sanciones.

- Establezcamos que se le aplicaran a estas empresas las mismas normas que se aplican a las entidades de crédito cuando realicen operaciones de préstamo u operaciones de crédito.

Hasta ahí todo muy bien pero el camino a seguir no, en este caso es el de los intereses de los usuarios de los servicios financieros y los intereses de las entidades de crédito o de las empresas de intermediación. ¿Qué sucede cuando la norma la elabora sólo una parte del negocio? Que obviamente están atendiendo a los intereses de esa parte, por otra parte la norma de conducta ¿qué es? una norma de contenido ético, el reproche es ético, moral, no viene la guardia civil a meter a estos tipos en vereda, simplemente vendrá la asociación de intermediarios financieros y dirá: tú no has actuado bien en tus relaciones con tus clientes. Esto es propio de sociedades como las del Norte de Europa, sociedades calvinista donde hay una relación directa del hombre con Dios y donde el calvinista puro piensa que Dios le ve, pero los latinos si no tenemos detrás a la guardia civil no hacemos caso a nadie, esto es una verdad como un templo, esto no es una broma, esto se ha demostrado en el ordenamiento jurídico español, las normas de conducta en nuestro país no funcionan, ni en nuestro país, ni en Italia, ni en Francia, ni en Grecia, ni en Portugal ni en ninguno de los países más o menos del área mediterránea.

Luego hemos tratado de navegar en aguas turbulentas entre consumo y el Banco de España y el Ministerio de Economía y Hacienda. Esta ley, como sale entre el Instituto Nacional de Consumo y Economía y Hacienda, además de los problemas de sanciones plantea otros problemas, por ejemplo juntas arbitrales; hay un artículo en la ley que da risa, ¿que ha sucedido con el arbitraje de consumo en materia de servicios financieros? La inspección de consumo en las entidades de crédito que son suficientemente técnicas, suficientemente compleja como para que el arbitraje lo lleve una junta arbitral de consumo que entiende de lavandería o que entiende de la lata de sardinas.

Ahora se trata de montar una norma que pondera los Institutos Nacionales de Consumo y los intereses del Ministerio de Economía y Hacienda y entonces dice “las entidades que se dediquen a este tipo de actuaciones podrán someterse al arbitraje de consumo” y luego dice “también las entidades de crédito si quieren podrán adherirse”, alguien en su sano juicio piensa que las entidades de crédito van a adherirse al sistema arbitral de consumo, alguien cree que existiendo el servicio de reclamaciones del Banco de España van a adherirse.

Existe además una falta de técnica legislativa en esta ley que es terrible, hay artículos que ocupan cinco páginas que son auténticos cajones desastre donde se salta de aplicar la ley de

crédito al consumo que tiene rango de ley formal a aplicar la circular 8-90 del Banco de España o a aplicar una Orden Ministerial. Hay que ser serio cuando se legisla, luego no se puede poner una cláusula derogatoria que dice se derogan todas las normas que se opongan a esta ley, oye por qué no me dice usted cuáles son esas normas; hay una cosa que es el principio de seguridad jurídica y como sigamos legislando así nos volveremos locos, alguien puede decir ganaremos dinero los abogados... bien, también tienen derecho a comer pero las normas tienen que ser más serias.

En materia de comunicación y de publicidad se aplicarán las normas generales y en materia de promoción, -oiga, cuáles son, porque no me las dice usted, porque claro yo quiero pensar porque pertenece a mi materia que está pensando en la Ley General de publicidad y en la ley de competencias desleal para cuando utilicemos Internet en la ley de servicios de las sociedades de la Información, pero esto lo pienso yo pero a lo mejor este señor de aquí enfrente piensa en otra cosa, que está hablando del código civil y del código de comercio, a lo mejor tiene razón, bueno yo no quiero ser derrotista y entonces qué hay que hacer con esta gente porque lo que está claro es que esta gente se está promocionando aquí, está teniendo un volumen de negocio que las cifras terribles y añadiré un ejemplo:

Una empresa ubicada en esta comunidad autónoma a sus asalariados les proponía cobrar menos sueldo -una parte del sueldo que corresponde por trabajar en esta empresa- y que entrara esta parte a formar parte de un fondo común para que con ese fondo común conceder hipotecas y luego nos repartimos la ejecución porque ganamos dinero.

Esto es de gángster, y qué hacer ante esto, no hace mucho, hablando en una aula de consumo decía estos, miren ustedes, aunque no sean santo todos de mi devoción porque creo también que habría que llevarlos a algún redil, acudamos a los bancos y renegociamos con los bancos, tenemos normas como la ley de subrogación de hipotecarios que nos permite hoy renegociar con unas ciertas ventajas en cuanto a comisiones, en cuanto los honorarios de registrador y de notario y ante impuestos jurídicos documentados, renegociamos con los bancos, y renegociamos el plazo, renegociamos la cantidad o cambiémonos totalmente de banco si nos dan mejores opciones, pero desde luego embarcarse en esta aventura como es la reunificación de crédito con estas empresas que repito, alguna habrá honrada. Con la publicidad que están facilitando clarísimamente están incumpliendo los datos más elementales de la normativa de consumidores que es el artículo 8 de la ley de consumidores que establece el deber de información de los empresarios, esto es lo que yo quería decirles, quizás he estado yo un poco. He hablado un poco más con el corazón que con la cabeza pero a mi este tipo de cosas me molestan, porque creo que hay mucha gente que lo están pasando muy mal con esto, muy mal, y esta gente lo que son, son uno cuervos que están yendo a sacar el dinero a estas personas.

Muchas gracias.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**“LAS OMIC-OCICS EN LA NUEVA LEY  
DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS  
CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ARAGÓN”**

**D. Carlos Peñasco Gil.**  
*Jefe del Servicio del Consumidor  
del Gobierno de Aragón.*

## “LAS OMIC-OCICS EN LA NUEVA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ARAGÓN”



### D. Carlos Peñasco Gil

*Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón.*

Se trata en esta ponencia de ver cuál es el panorama que hay en la Comunidad Autónoma en este momento en Oficinas Municipales y Comarcales de Información al Consumidor y el tratamiento que le ha dado el legislador en la Ley de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, ley que ha entrado en vigor el 1 de marzo de 2007.

¿Para qué se crean este tipo de oficinas? Como dice la ley, estas oficinas Municipales y Comarcales de Información al Consumidor las crea el legislador, en colaboración con el Gobierno de Aragón y de las entidades locales, para defender los legítimos intereses y derechos de los consumidores, e informar y asesorar en materia de protección de los consumidores.

Como decía el director general de Consumo en la inauguración, se trata, en palabras de la consejera de Salud y Consumo, de la democratización y descentralización de la protección de los consumidores, desde luego extendiéndola a todo el territorio.

La Dirección General de Consumo es del Gobierno de Aragón como bien reza su rúbrica, desde luego no es de Zaragoza ni de la provincia de Zaragoza, e intentamos en la medida de lo posible, en colaboración con la Federación de Municipios, Comarcas y Provincias llevarla a todo el territorio.

¿Quién promueve y apoya estas Oficinas de Información al Consumidor? Pues como dice la ley, lo va a hacer el Gobierno de Aragón o las comarcas cuando asuman estas competencias<sup>1</sup>. Las leyes de comarcalización han establecido que una de las competencias de las comarcas es la protección de los consumidores, ya en 1993 y desarrollada en el 2001 por la ley de medidas de comarcalización. Lo que nos falta ahora es la aplicación práctica de ello, es decir, la transferencia del segundo bloque de competencias. En este segundo bloque de competencias, que ha quedado pendiente por este lapso de las elecciones autonómicas y municipales y que parece ser que el Gobierno de Aragón y las entidades locales quieren volver a retomar en esta legislatura, se hará lo que se llama la promulgación de decretos de transferencia de funciones y servicios, es decir, las comarcas tienen la competencia pero cuando se promulguen los decretos de transferencia de funciones y servicios tendrán los recursos para poder administrarla por sí solas las entidades locales y comarcales.

La ley de 2006, que entró en vigor en 2007, obliga a que los municipios con población superior a 5.000 habitantes de la Comunidad Autónoma tengan que disponer de una oficina

<sup>1</sup> Ya ha habido un primer bloque de competencias que han pasado a las comarcas, entre ellos algunos servicios sociales, turismo, etc.

municipal de información al consumidor<sup>2</sup>. Estos son los municipios que en la Comunidad Autónoma tienen más de 5.000 habitantes, estos son los datos oficiales en este momento, es el padrón oficial de 2006, el de 2007 está en avance de explotación todavía. Todos estos municipios cumplen lo que mandata la ley, todos tienen OMIC, Monzón, la comarca de Cincha Medio tiene una OCIC, una oficina comarcal de información al consumidor, y podríamos preguntarnos: ¿cumple Monzón con la obligatoriedad de disponer de una Oficina de Información al Consumidor? Sí cumple. Aquí aunque la ley no lo expresa, debemos entender que se refiere a OMIC Oficina de Información al Consumidor en sentido amplio y por supuesto Monzón al tener una oficina comarcal que está dando servicio no sólo a la comarca sino también al municipio de Monzón, cumple esta obligatoriedad.

Todas las localidades con más de 5.000 habitantes tienen una oficina municipal de información al consumidor salvo Táuste; las conversaciones están avanzadas y avanzo que para 2008 vamos a hacer como en el ejercicio 2007, sabéis que hubo una serie de años en los que la convocatoria no fue tal, subvenciones de cofinanciación a las oficinas municipales de información al consumidor, sino que hubo una adjudicación directa de las cuantías desde el año pasado al haber un nuevo decreto de fondo local y un decreto de las subvenciones del departamento de salud y consumo, debe ser la entidad local la que tome la iniciativa. Para ello la dirección general de consumo ha considerado oportuno facilitar un modelo normalizado y en las próximas semanas las entidades locales recibiréis una carta del director general de consumo con el anexo y formulario para solicitar la cofinanciación de 2008. Lo recibirán las 37 oficinas que hay en la actualidad más Táuste y Campo de Belchite.

Desde luego aquí sí que puedo avanzar que en Campo de Belchite la conversación con la presidencia comarcal está avanzada y desde luego va a solicitar esta cofinanciación para abrir y tener los ciudadanos de la comarca de Campo de Belchite este servicio a su disposición.

Los municipios con más de 5.000 habitantes en esta provincia son Alcañiz, Andorra y Teruel, y los tres tienen oficina municipal.

Otra obligatoriedad establece la nueva ley de protección y defensa de los consumidores y usuarios. En esta comunidad el legislador sabéis que ha optado por un modelo de integración territorial y de vertebración comarcal. Las comarcas están obligadas –lo establece así la ley– a tener una oficina comarcal de información al consumidor.

Las leyes actualmente están en el mismo Boletín Oficial de Aragón de 30 de diciembre de 2006, no obstante, en cuanto a las leyes de comarcalización lo que hay en el BOE de 30 de diciembre es un texto refundido, es decir, lo que hace es refundir la ley del 93 y del 2001 y no legisla sino que facilita el entendimiento del texto, entonces son leyes anteriores. Por tanto, la ley de consumo es una ley posterior y una ley especial que se llama “en derecho” y entiendo si nadie dice lo contrario que obliga a que las comarcas tengan una oficina comarcal de información al consumidor.

Teniendo estas dos obligaciones, éste es el mapa por comarcas de oficinas actualmente en la Comunidad Autónoma. Vemos cuáles cumplirían la cuestión de obligatoriedad de tener

---

*2 El estatuto anterior de los consumidores mandataba al Gobierno de Aragón a que fomentara en los municipios de población superior a 5.000 habitantes el establecimiento de estas oficinas de titularidad pública.*

oficina comarcal. Sobrarbe, Ribagorza, Cinca Medio, Monegros, Campo de Borja, la Ribera Baja del Ebro, Campo de Cariñena, Campo de Belchite,...

Otra cuestión en la que volvemos a tener una discrepancia entre los textos legales es ¿quién va a ser el encargado de coordinar y proporcionar apoyo técnico a las Oficinas de Información al Consumidor de titularidad pública que existen en las entidades locales? Según la ley de protección y defensa de los consumidores y usuarios va a ser el departamento competente en materia de consumo del Gobierno de Aragón.

Volvemos a tener la discrepancia con el texto refundido de comarcalización que establece que serán las comarcas.

Mi opinión técnica viene a ser la misma, la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón es posterior y es una ley especial; tendría que prevalecer que va a ser el Gobierno de Aragón. No obstante, pienso que cuando se acometa la transferencia al segundo bloque de competencias, los decretos de transferencias, funciones y servicios podrán casar ambas normas y clarificar estos extremos.

Esto es importante, porque las oficinas comarcales de información al consumidor tienen una garantía financiera y las OMIC en principio no. El Gobierno de Aragón, en este momento, que tiene la competencia o las comarcas en su caso cuando se transfieran las funciones y servicios en el segundo bloque de competencias, van a estar obligados a apoyar económicamente a estas oficinas; de hecho el texto refundido de comarcalización conlleva un anexo económico y para la protección y defensa de los consumidores y usuarios a las comarcas incluye una cantidad de 500.000€ aproximadamente que si la actualizamos con el IPC para 2007 es importante, y cuando pase la transferencia a las comarcas se podrá administrar en las mismas condiciones, porque de hecho los responsables locales están en esta apuesta decidida por la protección de los consumidores.

Estamos en un periodo transitorio, dispuesto por la disposición transitoria primera de la ley. Fueron nuestros legisladores, los grupos políticos de las cortes de Aragón, además por consenso unánime, los que han tenido a bien en la ponencia parlamentaria del trámite parlamentario establecer un periodo transitorio hasta el 28 de febrero de 2009 en los que en aquellas comarcas en las que no haya actualmente una oficina comarcal de información al consumidor se podrá financiar o cofinanciar una OMIC al menos.

Estas oficinas van a tener la obligación de atender a los ciudadanos de toda la comarca aunque esto es un hecho que nuestros compañeros ya lo vienen haciendo desde hace bastantes años, y no sólo atienden, por ejemplo, a los vecinos de Rubielos, sino que atienden a los de Valbona, etc.

¿Qué panorama vamos a tener para el 1 de marzo de 2009? Nuestros legisladores o gobernantes pudieran establecer alguna fórmula o buscar recursos de otra parte; no podemos avanzar, pero lo que describe la ley es el panorama que en principio tenemos que tomar en consideración y nuestros responsables políticos, a no ser que busquen otra fórmula, para el 1 de marzo de 2009 podrán reconsiderar el ámbito territorial, hablando en sentido técnico y en el marco de la ley.

Estas oficinas municipales que vamos a ir viendo lo más lógico es que se reconsiderara el ámbito territorial de las mismas el 1 de marzo de 2009; como en principio sólo se pueden financiar, como dice la disposición transitoria primera, hasta el 28 de febrero de 2009, lo lógico es que los responsables políticos municipales y comarcales acuerden lo conveniente para que se transformen en comarcales. Pero el 1 de marzo de 2009 no quiere decir que no pueda haber oficinas municipales de información al consumidor, la cuestión es que no van a tener una garantía financiera que sabemos que es importante para poder trabajar y pensamos que es una materia muy importante que da un servicio al ciudadano y a la que hay que destinar recursos.

Pienso que el entendimiento político es fácil en casi todas las comarcas que aparecen en estas diapositivas últimas de la reconsideración del ámbito. Hay dos, la Ribera Alta del Ebro y la Jacetania, en las que al haber dos oficinas municipales de información al consumidor el entendimiento quizás pueda tener alguna dificultad; por ejemplo, Alagón es un municipio que tiene más de 5.000 habitantes, Gallur no los tiene. El 1 de marzo de 2009 Alagón tiene que tener OMIC porque lo dice la ley, ya que tiene más de 5.000 habitantes. La Comarca tiene que tener oficina comarcal que es la que va a financiar en principio el Gobierno de Aragón o las comarcas en las que se haya transferido. La oficina comarcal puede estar en cualquier municipio de la comarca, cada comarca va a tener la potestad de autoorganización de establecer la oficina en uno u otro municipio; si se establece en Alagón, la OCIC tendrá garantías financieras y se estarán cumpliendo ambas cuestiones, la de la oficina comarcal y la obligatoriedad de tener en municipios de más de 5.000 habitantes. Si se establece en Gallur, Alagón tendrá que tener oficina municipal, lo que pasa es que no tendrá garantía financiera porque la tendría la oficina comarcal. No nos vamos a extender más porque pienso que las fórmulas pueden ser diversas. No se trata de dibujar un mapa de cierre de oficinas sino que nuestros legisladores y la Comunidad Autónoma de Aragón han optado por un modelo comarcalizador y vamos a ver en estos dos años qué es lo que se puede hacer, pero para la solicitud de cofinanciación del año siguiente hay que tomar alguna medida en este sentido teniendo en cuenta la garantía económica y las obligaciones que establece la ley.

Si en relación con las asociaciones de consumidores hay posibles litigios, hay incluso algunas cuestiones de falta de inscripción o de dar de baja de un registro por hacer publicidad comercial de algún prestador de servicios o vendedor de productos, las administraciones tenemos que obrar en consecuencia igualmente y no se puede hacer publicidad comercial en las oficinas de titularidad pública.

En cuanto a las funciones, la ley de protección y defensa de los consumidores y usuarios tiene alguna novedad: aparte de la atención al consumidor, información, asesoramiento, etc., se contempla la mediación; ésta no estaba en la ley anterior y nuestros compañeros de las oficinas municipales y comarcales ya venían haciendo mediación en aquellas reclamaciones que tenían los consumidores del territorio. Es bueno que se contemple, da un amparo legal a lo que ya se venía haciendo.

La cuestión siguiente sobre la mediación ha tenido ya alguna discrepancia, es una función encomendada a las Oficinas de Información al Consumidor en ponencia parlamentaria —también con enmiendas parlamentarias—; se registran las reclamaciones que entran en oficina y se inician las acciones de mediación cuando proceda en colaboración con las asociaciones de consumidores. Como decía la consejera al inicio de esta legislatura, ésta tiene que ser la

legislatura de la convivencia entre oficinas de titularidad privada de las asociaciones y de titularidad pública de las entidades locales porque pienso que entre todos damos un mejor servicio al ciudadano.

En el párrafo final de la letra dice que cuando no prosperen estas actuaciones de mediación las Oficinas de Información al Consumidor enviarán las reclamaciones a las asociaciones de consumidores y a los órganos competentes; aquí ya ha habido algunas divergencias entre las asociaciones de consumidores y las Oficinas de Información al Consumidor.

Técnicamente y habiendo contemplado otras partes de la ley y de otros textos no hay ninguna dificultad en ambos sentidos.

Las comarcas tienen encomendada, dentro de la competencia de protección de los consumidores, la tramitación de las reclamaciones que hacen en sus oficinas, es decir, las comarcas ya lo tienen contemplado<sup>3</sup>. Los municipios también se contemplan en esta ley, porque cuando se dice en este punto que se envíen a las asociaciones de consumidores y a los órganos competentes, así como la ley anterior, había tenido cuestiones de controversia en cuanto a la inspección y a la competencia en potestad sancionadora, había autores que decían que sí la tenían y otros decían que la ley les había desapoderado, cuando ya la tenían procedentada de la ley de bases de régimen local y de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios. Salvando esa polémica, la Ley de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, no deja lugar a ninguna duda porque se habla de la inspección de consumo de las entidades locales y de la potestad sancionadora y del respeto a la legislación de régimen local.

Creo que esta cuestión ha quedado bastante clara en la ley y este punto no tiene que dar mayor problema, porque los órganos competentes a los que hay que enviar la reclamación son los propios del ayuntamiento o entidad local vecina.

Solicitud de dictamen o arbitraje: cuando se presente en una oficina una reclamación o una solicitud de dictamen; este último se refiere a que cuando las oficinas solicitan algún informe técnico pueden hacerlo al órgano correspondiente.

Suministrar información a las administraciones públicas: hay un principio de coordinación y cooperación entre las administraciones y hay un intercambio de un territorio a otro en flujo continuo de información.

Este punto, educación y formación, es interesante porque hay ya una buena parte de las Oficinas de Información al Consumidor que están haciendo tareas de formación y educación<sup>4</sup>.

El siguiente punto ya lo venían haciendo las Oficinas de Información al Consumidor, informar sobre los productos y servicios.

En la página web de Consumo del Gobierno de Aragón se cuelgan aquellos productos alertados, aquel juguete que ha causado algún problema en otra Comunidad Autónoma o en otro

---

<sup>3</sup> Artículo 30 del texto refundido de comarcalización

<sup>4</sup> A Barbastro fueron dos personas que sabían muchísimo de este tema de la Agencia Catalana del Consumo y de la Fundación de Ecología y Desarrollo e hicieron una toma de contacto para aquellos que no habían desarrollado este tipo de actuaciones anteriormente y cómo poder establecer talleres didácticos educativos y tareas de formación.

país y entonces las Oficinas de Información al Consumidor pueden conocer esta serie de productos que pueden poner en riesgo la seguridad de los consumidores.

La letra siguiente es nueva, colaborar con la inspección, no aparecía antes pero también se colaboraba y es de interés que se ampare legalmente aquellas actuaciones que ya venían haciendo las Oficinas de Información al Consumidor. Por supuesto —como la ley ampara y esta ley establece claramente— los municipios y comarcas pueden tener sus servicios de inspección. Habrá inspección de consumo de la Comunidad Autónoma y podrá haber otras inspecciones que se coordinen según dice la ley. Si no hay inspección en un municipio, ¿se puede colaborar con la inspección de consumo de la Comunidad Autónoma? Como tenemos acceso a la red de alerta, se puede decir: —Oye Luis que en este municipio de Rubielos de Mora se ha distribuido aquella pistola que tenía una ventosa peligrosa que hemos visto en la red de alerta— y se desplazan los inspectores desde el servicio provincial que son los encargados de hacer las actuaciones que procedan.

Esto redunda en artículos posteriores en cuanto a las campañas de información de las administraciones públicas aragonesas, no sólo de la Comunidad Autónoma de Aragón sino también de las entidades locales. Pueden y deben hacer campaña sobre las normas de los productos para que los conozcan los consumidores, sobre los derechos y obligaciones que tienen los consumidores en colaboración con las asociaciones de consumidores, especialmente también en seguridad y salud, también en colaboración con las entidades locales o con las asociaciones de consumidores porque en el estatuto de autonomía vigente que ha entrado en vigor el 23 de abril de 2007, el primer derecho que van a tener los consumidores va a ser el de la protección de su salud y seguridad.

Programas de formación y convenios educativos en municipios y comarcas: hoy estamos en el marco de un convenio con la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias y con el Gobierno de Aragón. También con otras asociaciones y entidades locales, con el departamento de Educación para formar en el territorio a los especialistas en consumo. En esta provincia, con respecto a este tema de protección de los consumidores y en educación del consumidor se ha instaurado la Escuela Aragonesa de Consumo en Alcorisa dentro del Centro Aragonés de Tecnologías de la Educación. Es una escuela virtual y podéis entrar en la página web: <http://www.catedu.es/consumo> e intercambiar vuestras experiencias y aportar, en la medida de lo posible, vuestros conocimientos y actuaciones en la escuela aragonesa de consumo.

Hay así mismo novedades interesantes, en arbitraje de consumo. Antes de la entrada en vigor de esta ley ya se venía haciendo que el colegio arbitral dependiente de la junta arbitral de consumo de Aragón se pudiera desplazar al lugar donde radican el empresario y el consumidor para hacer la vista. Nuestra ley en vigor permite además la firma de convenios con entidades locales para que además se pueda establecer un colegio arbitral permanente en un municipio o comarca mediante la firma de un convenio. Habrá un presidente funcionario licenciado en derecho del ayuntamiento o comarca, un árbitro o varios de Asociación de Consumidores que tenga ámbito territorial en esa comarca o municipio y un árbitro de organización empresarial, local o comarcal.

Muchas gracias.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**“MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA:  
LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS  
MÁS FRECUENTES”.**

**Dña. Raquel Giménez Ruiz.**  
*Técnico del Servicio de Consumo  
del Exmo Ayuntamiento de Zaragoza.*

## MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS MÁS FRECUENTES



**Dña. Raquel Giménez Ruiz**

*Técnico del Servicio de Consumo del Excmo Ayuntamiento de Zaragoza.*

Buenas tardes.

En estos últimos meses se ha hablado mucho del mercado de alquiler en España y la realidad es que nuestro país tiene el peor mercado de alquiler de Europa. Está muy poco desarrollado en relación con otros países de nuestro entorno. Este tipo de acceso a la vivienda supone en España el 7.5% frente al 30% de la Unión Europea. Se alquilan viviendas que no reúnen unas mínimas condiciones de habitabilidad, hay inquilinos que no pagan la renta, que destrozan las viviendas y propietarios que ante tal problemática no alquilan los pisos o los dejan cerrados entre otras cosas, por lo que hay poca oferta y los precios se disparan. Se pretende corregir esta situación con el programa de fomento de alquiler garantizado, que dota a los propietarios de unas garantías y a los inquilinos les ofrece seguridad jurídica para resolver los conflictos a través del arbitraje. Propietarios e inquilinos tiene unos derechos y unas obligaciones derivados del contrato de arrendamiento y esto es lo que se va a exponer en esta mesa redonda. Para ello contamos con D<sup>a</sup> Raquel Jiménez Ruiz, licenciada en Derecho y Técnico de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza, y a D. José Montón Zuriaga, abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel; ha sido Decano del Colegio de Abogados desde 1999 hasta 2004 y durante el mismo periodo fue vocal del Consejo General de la abogacía española. También ha sido concejal del Ayuntamiento de Teruel en la sexta legislatura.

Vamos a hablar del alquiler de vivienda, la legislación y los problemas más frecuentes, cuando hablamos de un tema que tiene cierto contenido jurídico es obligado hacer referencia a nuestra Constitución española; en ella, al hablar de vivienda señala en el artículo 47 que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

Este mandato constitucional obliga al legislador a dotar a la regulación en materia de vivienda del carácter social que merece este tipo de bien. Debiendo este principio rector de la política social y económica informar de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y ello no sólo en la regulación o en los programas que se lleven a cabo en materia de adquisición de vivienda, sino también en materia de arrendamiento de vivienda que es el que nos ocupa.

De esta obligación de dotar de cierto carácter social a la regulación que se haga de la materia de la vivienda que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 que se aplica a los contratos celebrados a partir del 1 de enero de 1995 haga una diferenciación drástica en el régimen legal que se aplica por un lado a los arrendamientos de vivienda y por otro a los arrendamientos de uso distinto de vivienda. La definición del contrato de arrendamiento la encontramos en el Código Civil: “el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por un tiempo determinado y por un precio cierto”.

En el artículo 2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos considera arrendamientos de vivienda a aquellos que recaigan sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, estableciendo en su artículo 3 que los arrendamientos con firmas distintos al de vivienda serán considerados y definidos como arrendamientos para uso distinto de vivienda. Por un lado los arrendamientos de vivienda van a tener una regulación distinta y una mayor protección en los de vivienda. Ambos se regulan en primer lugar y se aplica, de acuerdo con el artículo 4 de la ley, los títulos 1º, 4º y 5º de la ley. El 5º está derogado y el 1º y 4º contienen muy poquito; hablan de la fianza y de la formalización del arrendamiento, pero ya después la aplicación de fuentes va a ser completamente distinta. En los arrendamientos de vivienda se va a aplicar el contrato en primer lugar, el título 2º de la ley, que contienen muchos artículos que hablan de muchos derechos y obligaciones que tiene el arrendador y el arrendatario y que regula exhaustivamente a todos los elementos del contrato que luego se va a desarrollar uno por uno.

En su defecto se aplicará la voluntad de las partes y supletoriamente el Código Civil. Pero en los arrendamientos de uso distinto de vivienda no es así, se aplica primero la voluntad de las partes, por ejemplo en los locales de negocio y en defecto de la voluntad de las partes en cuando se aplica la ley, el título 3º, y supletoriamente el Código Civil. Vemos pues que es completamente distinto. Mientras que para el arrendamiento distinto de vivienda el legislador deja a la libertad de las partes prácticamente la mayor parte del contenido del contrato, en los arrendamientos de vivienda se establece la aplicación imperativa de la mayor parte de los elementos de los supuestos del contrato a través de ese título 2º de la ley. La naturaleza imperativa del título 2º se traduce en que las partes no pueden disponer en contra de los que allí dice, es decir, si las partes incluyeran en el contrato un pacto contrario a lo que establece algún artículo del título 2º, éste no sería válido.

Se permiten pactos que puedan diferir de ese título 2º siempre y cuando se aumente la protección del arrendatario, pero no cuando lo perjudique. Esto es muy importante aunque parezca muy teórico porque la práctica tiene muchas consecuencias y así por ejemplo, si un arrendador pone en el contrato de alquiler que lo es por una duración de un plazo improrrogable de un año, el título 2º dice que los arrendatarios de vivienda tienen derecho a un plazo máximo de 5 años. Luego, la ley no da a los inquilinos de vivienda una protección de 5 años mínimos siempre que se cumplan las obligaciones salvo alguna excepción muy puntual.

Por lo tanto, esa cláusula que pusiera plazo improrrogable de un año sería nula, no sería válida. Lo mismo si dijera que el contrato con un arrendatario de vivienda que la renta aumentará un 5% cada año, pues el título 2º dice que aumentará cada año el IPC o que el contrato dijera que las reparaciones de su origen y de su gravedad, pues el régimen de las reparaciones y el alquiler correspondido está regulado por ese título 2º.

Sin embargo, en un local de negocios s3 que hay mayor libertad en las partes para pactar este tipo de aspectos.

De esta forma se est3 dando al arrendatario de vivienda una protecci3n mayor que al resto de arrendamientos por el hecho de ser objeto del contrato la vivienda permanente y habitual que merece constitucionalmente mayor protecci3n. Se exceptúan en la ley expresamente de esta mayor protecci3n los arrendamientos de viviendas cuya superficie sea mayor de 300 m<sup>2</sup> o cuando la renta inicial sea superior a 5.5 veces el salario m3nimo interprofesional. ¿Por qu3? Porque el legislador considera que a los arrendatarios que tiene una vivienda de 300 m<sup>2</sup> no hay que protegerlos porque tiene medios como para tener un asesoramiento adecuado en ese contrato.

Luego, se protege al inquilino de vivienda que se entiende est3 en una posici3n de inferioridad frente al arrendador.

La mayor protecci3n que se da al arrendatario por el legislador no tiene su origen en la Constituci3n, porque las leyes anteriores que regulaban los arrendamientos como la ley del 64 ya reconoc3a una mayor protecci3n a los inquilinos; viene por tanto de mucho tiempo atr3s.

Esta ley de 1964 se dec3a que en cuanto a la regulaci3n en esa ley son irrenunciables mientras que en los arrendamientos de uso distinto de vivienda s3 eran renunciables salvo la pr3rroga forzosa, luego ya antes se daba una mayor protecci3n al arrendamiento de vivienda.

La ley de arrendamientos en el punto 1 de su pre3mbulo califica la regulaci3n de los arrendamientos de vivienda de car3cter furtivo frente a los arrendamientos de otros usos.

El legislador lo que hace as3 es convertirse en el defensor de los d3biles envolviendo a los intereses del arrendatario en un mando de tutela especial que trata de alejar las intenciones a veces, no demasiado buenas de algunos arrendadores. Esta protecci3n mayor se justifica en el art3culo 47 de la Constituci3n.

La regulaci3n de arrendamientos de car3cter “protector de la parte m3s d3bil” tiene mucho en com3n con la raz3n de ser que todos conocemos aqu3 del derecho del consumo del movimiento consumista y de la protecci3n del consumidor. Tamb3n all3 nace el derecho del consumo para tratar de corregir las desigualdades contractuales que se dan en este caso entre el consumidor y la empresa o profesional, al estar el consumidor en una posici3n de inferioridad. ¿Podemos calificar el arrendatario como consumidor? El art3culo 51 reconoce los derechos de los consumidores y se obliga tambi3n a los poderes p3blicos a proteger de una manera espec3fica a los consumidores y usuarios, luego entonces, ¿podremos aplicar la normativa de consumo a los arrendatarios? ¿Podremos considerarlos consumidores?

Si los consideramos consumidores, ¿las oficinas municipales de informaci3n al consumidor deben informar a los arrendatarios en materia de alquiler con un conflicto que tenga al arbitraje de consumo?

Las respuestas a estas preguntas van a depender del concepto de consumidor, que tenemos que encontrarlo en la gram3tica.

En la Ley General en el artículo 1 se define al consumidor así: a los efectos de esta ley, son consumidores o usuarios las persona físicas o jurídicas que adquieran, utilizan o disfrutan como destinatarios finales bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden. No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales adquieren, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

La última ley de protección y defensa a los consumidores de Aragón en su artículo 3 también da un concepto de consumidor: “a los efectos de esta ley tienen la consideración de consumidor y usuario las personas físicas o jurídicas y las entidades asociativas sin personalidad jurídica que en concepto de destinatarios finales adquieran, utilicen o disfruten productos, bienes o servicios de naturaleza pública o privada” y aclara lo que se debe entender como destinatarios finales: “ las personas físicas que adquieran , utilicen o disfruten productos, bienes o servicios de naturaleza pública o privada” Y aclara lo que se debe entender como destinatarios finales:” las persona física que adquieran , utilicen o disfruten bienes, productos o servicios de naturaleza pública o privada cuya exclusiva finalidad es el uso o disfrute personal, familiar o doméstico (...)”

Ambas normas hace depender la calificación del consumidor de la finalidad para la que se adquiera o utiliza el bien o servicio, debiendo ser este siempre un curso o destino final.

Con esta definición, ¿qué podemos afirmar respecto al contrato de alquiler? Pues que al arrendatario lo vamos a poder considerar como consumidor cuando utilice la vivienda arrendada para uso o disfrute personal, familiar o doméstica que en el caso de la vivienda va ser prácticamente siempre, teniendo en cuenta que en el alquiler de vivienda, ésta va ser para vivir.

Esta afirmación “a secas” llevaría a entender que todos los arrendatarios pueden ser considerados consumidores independientemente de qué naturaleza o quién sea el arrendador; pero afirmar que todos los arrendatarios son consumidores independientemente de qué naturaleza tenga el arrendador, nos llevaría a pensar que en un contrato entre arrendatario o arrendador que son los dos particulares, podemos aplicar la normativa de consumo, si dijéramos esto a un arrendador particular que arrienda un piso que tiene o que acaba de heredar se le podría denunciar ante la inspección de consumo por un defecto de información en el contrato, cosa que es un despropósito.

De la lectura literal del concepto de la Ley General parece verdaderamente que le da igual frente a quién se defiende al consumidor porque dice: “cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden los bienes o servicios se entiende. Esta expresión no es nada afortunada, la ley aragonesa anterior la copiaba.

En esta nueva ley afortunadamente la quitado la coletilla de “cualquiera que sea” que tiene la Ley General, como si le diera igual frente a quién se protege al consumidor.

Es más correcto conceptos de consumidor, que no deja lugar a dudas como por ejemplo el de la ley de Castilla y León que sí nos aclara que solamente va a ser consumidor tenga frente

a él en ese contrato a una empresa o profesional y dice: “se le considerará consumidor siempre que quien ofrezca el bien o servicio ponga a su disposición la condición de empresario o profesional con independencia de su naturaleza pública o privada.

Aunque la Ley General y la ley aragonesa no digan esto expresamente, como lo dice la de Castilla y León no es admisible que se proteja al consumidor o usuario frente a un particular.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional que ha dicho que aunque la Ley General no lo diga claramente, al consumidor sólo se le protege frente a un empresario, no en un contrato entre particulares.

Dice textualmente el tribunal constitucional: “se excluye del ámbito de intervención en el área de protección del consumidor a aquellas operaciones aisladas no imputables al tráfico de una empresa inmobiliaria” y de esta manera, la doctrina mayoritaria dice que la protección de los consumidores no tiene sentido referido a particulares sino que tiene que ser dentro del mercado.

Como conclusión debemos afirmar que sólo podrá ser calificado como consumidor el arrendatario, que además de dar un uso como destinatario a esa vivienda tenga como arrendador a una empresa o un profesional. Si el arrendador es un particular no podremos concebir al arrendatario como consumidor. La ley aragonesa, aunque no es muy clara en el concepto que da de consumidor, sin embargo en cuanto al arrendamiento sí lo incluye en su articulado como materia de consumo y así la nueva ley aragonesa en su artículo 18 habla de la protección especial en materia de vivienda y dice: “ además de los derechos reconocidos como consumidores y de las garantías que pueden exigirse por su condición de bienes duraderos, los arrendatarios de viviendas incluidos sus elementos integrantes, serán también objeto de protección por la legislación sectorial en materia de vivienda” Luego menciona el arrendamiento de vivienda dentro de la obligación de los poderes públicos de proteger desde el punto de vista del consumo. Una vez que estamos de acuerdo en considerar al arrendatario como consumidor, cuando se dan los supuestos que hemos mencionado, tenemos que decir si solamente podrá ser consumidor cuando el arrendamiento sea de vivienda, pues yo creo que no necesariamente, puede ser que en un arrendamiento de uso distinto de vivienda aunque no recibirá esa mayor protección que hemos visto en la Ley de Arrendamientos Urbanos, sí la recibí de la normativa de consumo porque lo podemos considerar consumidor. Ocurriría por ejemplo en un alquiler que una persona haga de una bodega para celebrar cumpleaños infantiles o fiestas familiares, o una asociación sin ánimo de lucro alquilar un local para desarrollar sus actividades. En ambos casos se dan los requisitos para considerarlos consumidores, y más en la ley aragonesa respecto a la asociación cuando dice claramente: se considera consumidores a las personas jurídicas y entidades asociativas sin personalidad jurídica que adquieran, utilizar o disfrutar sin ánimo de lucro bienes, productos o servicios de naturaleza pública o privada”.

Teniendo ya seguro que podemos considerar al arrendatario como consumidor en estos casos, ¿cuál es la consecuencia? Pues aplicar la norma de consumo que es muy extensa. En primer lugar añadiremos a esa protección de la Ley de Arrendamientos Urbanos, por ejemplo: la vivienda se incluye en el R. D. 507/2000 que establece el catálogo de servicios de uso o consumo ordinario y generalizado y mete en uno de sus anexos dentro de los servicios de uso o consumo generalizado expresamente el arrendamiento de vivienda. La consecuencia

de eso es que al arrendamiento de vivienda le vamos a poder aplicar el artículo 2.2 y el 20.1 de la Ley General. El artículo 2.2 lo que dice es que en relación a ese servicio, el arrendamiento de vivienda, la protección de los poderes públicos tiene que ser prioritaria sobre otros servicios; y muy importante el artículo 20.1 que ahora con la reforma que ha hecho la ley mejora a los consumidores y usuarios se debe entender hecha al artículo 22, se reconoce respecto a este servicio, al arrendamiento de vivienda a las asociaciones de consumidores que tengan una actuación supra autonómica y que están inscritas en el registro estatal de asociaciones de consumidores de instituto nacional, se le reconoce entre otros derechos, la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de tener que acreditar insuficiencia de recursos para litigar, luego una consecuencia sería que un arrendamiento podría incluso ejercer este derecho a través de una Asociación de Consumidores que defendiera sus intereses.

En Aragón tenemos una Asociación de Consumidores que está especializada en temas de alquiler, la Asociación de Inquilinos de Aragón, y con la que mantenemos una estrecha colaboración tanto el ayuntamiento como el Gobierno de Aragón haciendo convenios de colaboración para la información a los inquilinos.

Otra consecuencia es por ejemplo, en cuanto al arrendatario-consumidor, que le va a ser exigible a ese arrendador -que es empresario profesional- un mayor deber de información o documentación y así le va a ser aplicable el R. D. que existe específico para esta materia 515/1289 sobre información a suministrar en la oferta, promoción y publicidad en la adquisición y arrendamiento de vivienda. En este decreto se considerará arrendamiento en el ámbito de aplicación los que se definan en la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Este decreto en cuanto a la información a suministra invoca el principio de veracidad que ya sería aplicable por la Ley General de publicidad y prohíbe la publicidad que pueda inducir a error a sus destinatarios, de modo tal que afecte a su comportamiento económico y prohibiendo que se silencien datos fundamentales refiriéndose a la publicidad engañosa. Además al consumidor, arrendatario o cliente de vivienda para exigir cuantos datos, características y condiciones relativas a la vivienda se hayan ofrecido por vía publicitaria. Esto es lo que denominamos la integración contractual de la publicidad. Es decir, en la celebración de ese contrato de arrendamiento en el que el arrendatario es consumidor, si se hubiera publicitado u ofrecido fuera del contrato determinados elementos o características del piso, luego serían exigibles aun cuando no figuraran en el contrato. Por ejemplo, podemos imaginarnos una agencia inmobiliaria que anuncia una vivienda en arrendamiento y que entre sus características promete u oferta que tiene aire acondicionado, firmamos el contrato, nos vamos a vivir y nos damos cuenta que hay una preinstalación pero que no hay una instalación de aire acondicionado. Pues como la publicidad o folleto de esa agencia inmobiliaria podríamos exigir que se colocara el aire acondicionado en esa vivienda sin elevar la renta.

Este decreto exige una serie de informaciones y documentación muy específica, si extraemos de ese decreto únicamente lo que es aplicable al arrendamiento, estas empresas que ofrecen los arrendamientos tendrían que informar al consumidor en concreto de la identificación perfecta de la persona física o jurídica que actúa como arrendador. En caso de tratarse de persona jurídica, se deberá añadir los datos de la inscripción en el Registro Mercantil. También se deberán informar de la descripción de la vivienda con determinación de su superficie útil, descripción del edificio, zonas comunes, servicios y accesorios. Se deberán incluir planos de emplazamiento de la vivienda, descripción y trazado de las instalaciones eléctricas, agua,

gas y calefacci3n y de sus garant3as, as3 como de las medidas de seguridad con que cuenta el edificio, instrucciones sobre uso y conservaci3n de las instalaciones que por su naturaleza lo exijan y sobre evacuaci3n del inmueble en caso de emergencia, datos registrales de la finca, renta de la vivienda y servicios accesorios y forma de pago.

En pocas ocasiones, en un contrato de arrendamiento celebrado a trav3s de una agencia inmobiliaria o con una empresa que se dedica a alquilar viviendas nos dan toda esta informaci3n y documentaci3n que podemos exigir por aplicaci3n de este decreto, adem3s si lo solicita el consumidor, tiene derecho a obtener copia de todos estos documentos en los que se incluye toda esta informaci3n sin ning3n coste para 3l. Y lo que es m3s importante, en el caso de incumplimiento de todo este deber de informaci3n y documentaci3n expone el decreto que podr3 ser denunciado ante la inspecci3n de consumo porque ser3 considerado infracci3n en materia de consumo. Por lo tanto vemos que las consecuencias de considerar al arrendatario como consumidor son muy importantes y los art3culos que vamos a poder aplicar van a ser innumerables.

Otra cuesti3n que es importante a tener en cuenta cuando consideramos al arrendatario en el contrato de alquiler como consumidor es si puede someter sus conflictos al arbitraje de consumo, si puede someterlos al arbitraje privado, si no puede a ninguno de los dos o s3lo a uno de ellos. A este respecto os voy a leer un art3culo que se public3 este verano en el peri3dico de Arag3n: “La uni3n de consumidores de Arag3n advierte a los ciudadanos sobre el arbitraje privado para los conflictos de los alquileres de vivienda ya que no garantizan nada al propietario, y pide a las administraciones p3blicas la creaci3n de un arbitraje p3blico e imparcial especializado en materia de vivienda que solucione los peque1os problemas entre particulares. La reciente irrupci3n en el mercado inmobiliario nacional de la asociaci3n denominada Corte de Arbitraje Econ3mico ha activado las alarmas; en una asociaci3n privada de la que se desconoce si tiene 3nimo de lucro o no pero todo indica que lo tiene. En la actualidad los consumidores carecen de un mecanismo p3blico al que dirigir los asuntos derivados del alquiler de la vivienda a la manera de c3mo en consumo”.

A mi me parece que hacer estas afirmaciones no son del todo ciertas, yo creo que hay que ser m3s exacto cuando hablamos del arbitraje, sobre todo hay que diferenciar porque podemos confundir al ciudadano. ¿Se pueden someter los conflictos de arrendamientos al arbitraje en general? S3, de hecho, la propia ley de arrendamientos urbanos en su art3culo 39 dec3a: “las partes, podr3n pactar la ley de arrendamiento. El sometimiento de los litigios a tribunales arbitrales. Este art3culo qued3 derogado porque se derogaron todos los art3culos de ley de arrendamientos en materia de procedimiento porque pasaron a ser regulados por la ley de enjuiciamiento civil, pero en el pre3mbulo de la Ley de Arrendamientos Urbanos contin3an diciendo: “esto no obsta para recordar la posibilidad de que las partes en la relaci3n jur3dica puedan pactar para la soluci3n de sus conflictos la utilizaci3n del procedimiento arbitral”. Luego en materia de arrendamientos urbanos s3 se pueden someter los conflictos a arbitraje privado. De hecho, la Ley de Arbitraje 60/2003 establece que: “podr3n ser materia u objeto de arbitraje la controversia sobre materias de libre disposici3n conforme a derecho”, luego los arrendamientos s3 pueden someterse a arbitraje.

Entonces, esta instituci3n de la que habl3bamos antes que se denomina Corte de Arbitraje s3 puede llevar a cabo arbitrajes en materia de arrendamientos urbanos.

¿Puede un consumidor someter un conflicto en materia de arrendamiento a arbitraje de consumo? Cuando sea consumidor, tal como hemos definido antes, sí. ¿Cuál es el problema? Pues que lo que es ilegal y que en los contratos de arrendamiento son consumidores, introducir cláusulas que contengan convenios arbitrales en los que el consumidor se somete a arbitrajes distintos al del consumo. Esto es lo que es ilegal. La ley de mejora de defensa de los consumidores y usuarios que modifica la Ley General dice: “los convenios arbitrales con los consumidores distintos al de arbitraje de consumo lo previsto en este artículo sólo podrán pactarse una vez surgido el conflicto material o controversia entre las partes del contrato, salvo que se trate de la sumisión a órganos de arbitrajes institucionales creados por normas legales o reglamentarios para un sector supuesto específico. Los convenios arbitrales pactados contraviniendo lo dispuesto en el párrafo preferente serán nulos”.

Entonces, en una cláusula que haya un convenio arbitral de sometimiento en arbitraje distinto al consumo en un contrato de arrendamiento en que el arrendatario es consumidor es nula.

Sin embargo, sí permite la ley, una vez que surja el conflicto, que se haga un convenio arbitral expresamente en ese momento siendo el arrendatario consciente y estando informado de lo que supone ese arbitraje privado.

Es importantísima y necesaria la labor que se realiza en las Oficinas de Información al Consumidor de asesoramiento a los arrendatarios porque en mi experiencia de información diaria, son muchos los que vienen a consultar y compruebo que los arrendatarios, en general, están en situación de inferioridad. Atendemos a todos los arrendatarios sean consumidores o no porque muchos de ellos no tienen un nivel de formación o conocimiento adecuado para poder desarrollar los actos normales y cotidianos en ese contrato de alquiler.

Como anécdota:

Un consumidor llamaba a la oficina y nos preguntaba sobre un contrato entre particulares que no era de arrendamiento y le dijimos que no era de consumo que se regulaba en Código Civil y nos pido el teléfono del Código Civil.

En otra ocasión le dije a un consumidor que le enviara a la empresa una carta certificada al domicilio social y vimos después que la carta no llegó nunca porque el consumidor puso en el acuse de recibo D. Domicilio Social.

Esto hace una idea de que hay muchas personas que necesitan ese asesoramiento por parte de las administraciones públicas.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**“MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA:  
LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS  
MÁS FRECUENTES”.**

**D. José Montón Zuriaga.**  
*Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel.*

## MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LEGISLACIÓN Y PROBLEMAS MÁS FRECUENTES



**D. José Montón Zuriaga**

*Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Teruel.*

Buenas tardes.

Voy hablar del marco normativo de los Arrendamientos Urbanos y diré el por qué de la reforma de 1994 y en qué contexto se produce. Como precedente se suele citar la primera ley de alquileres que hubo en este país, en España, un decreto de alquileres de 1919 y después una Ley de Arrendamientos Urbanos de 1942 que fue a su vez derogada por un texto de 1964.

En el año 1964 se produce esa gran Ley de Arrendamientos Urbanos que ha estado en vigor mucho tiempo pero que no consiguió solucionar dos problemas que se habían suscitado con la aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1942, que era que las rentas eran excesivamente bajas y estaban congeladas, eran una rentas antieconómicas y después el problema de las subrogaciones en la posición del arrendatario que le eran excesivamente beneficiosas y en consecuencia y en la medida en que el contrato de arrendamiento urbano, eran muy onerosas para la propiedad o el arrendador. Ese era el contexto, las rentas antieconómicas, congeladas, y las excesivas subrogaciones<sup>1</sup>.

En esa situación se dicta un decreto en el año 1985 sobre medidas de política económica y hay un artículo que dice que se suprimen las subrogaciones a partir de ese momento, la proba legal forzosa, las subrogaciones, y además de eso se dice que se permite que se pacte en el contrato de arrendamiento urbano la duración libremente por las partes. Libertad para pactar la duración y supresión de la proba legal y claro, en el momento que se dicta ese Real Decreto Ley en el año 1985 significa que automáticamente empiezan a hacer nuevos contratos de arrendamiento urbano de muy corta duración y de una renta muy elevada que conviven con los contratos de arrendamiento urbano que se habían celebrado al amparo del texto refundido de la ley del año 1964 e incluso algunos que venían del año 42 y en consecuencia se daban dos situaciones al mismo tiempo, contratos de arrendamiento urbano que estaban en proba forzosa con subrogaciones de muy larga duración y de rentas antieconómicas y al mismo tiempo convivían con contratos al amparo del Real Decreto del año 1985 con duraciones muy breves, generalmente un año, que entraban en lo que se llama la tática reconducción y con rentas muy elevadas, y en ese contexto de dos textos normativos que conviven es cuando

---

*1 Al amparo del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, cuando fallecía el inquilino se producía una primera subrogación a favor del cónyuge, de los descendientes o hermanos, pero es que fallecido el subrogado se producía una segunda subrogación a favor de cónyuges o descendientes del subrogado fallecido; eso quería decir que había Arrendamientos Urbanos en este país que podían durar cien años o más, pero todavía la situación era más problemática teniendo en cuenta aquel texto refundido de 1964 que decía que las dos subrogaciones que contemplaba se producirían sin perjuicio de las que ya se hubieran realizado al amparo de la ley del año 1942, con lo cual la situación era tremendamente onerosa para la propiedad o arrendador sin perjuicio de que yo también participo, que en ocasiones es ese carácter tuitivo, protector del arrendatario que hemos mencionado antes.*

aparece la ley que está en vigor que es la ley del 29 de noviembre de 1994 a la que ya se ha referido Raquel Giménez.

En cuanto al contenido de ese texto normativo hay una cosa importante que es el artículo 6 que ya dice que serán nulas y se tendrán como no puestas las estipulaciones que contravengan lo dispuesto en el título segundo que es el que regula en contrato de vivienda, y en la medida que hay un carácter irrenunciable de las normas contenidas en ese título a favor del arrendatario, o sea ahí está el carácter tuitivo protector de una de las dos partes que es el arrendatario, entonces cualquier estipulación en el contrato de arrendamiento urbano que vaya contra una norma establecida sin perjuicio a algunas matizaciones que después veremos, contra una norma establecida en el título segundo será nula y se tendrá por no puesta.

El objeto del contrato es la edificación habitable, eso es lo que dice el artículo 2 de la ley y se entiende por edificación habitable la destinada a satisfacer la necesidad de vivienda con carácter permanente para el arrendatario o inquilino.

El artículo 5 indica cuáles son los contratos que están excluidos<sup>2</sup>, si se aplicara la Ley de Arrendamientos Urbanos tendría una duración mínima al final de cinco años, sin perjuicio de que vamos a ver también que hay algún tipo de prórroga después de los cinco años. En consecuencia hay contratos que están excluidos de la Ley de Arrendamientos Urbanos, están en el artículo 5 el resto y los arrendamientos también celebrados para la temporada. También los arrendamientos, en los cuales la edificación habitable se vaya a destinar a una actividad industrial, comercial, artesanal, cultural o docente, pues evidentemente si alguien alquila una edificación habitable, una vivienda, pues para un academia pues estaría, en principio, según el artículo 3, párrafo segundo estaría excluida de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Tres elementos tiene el contrato de arrendamiento urbano, el elemento personal, quiere decir, no necesariamente tiene que ser arrendador únicamente dueño o propietario de la vivienda sino que también puede ser arrendador la persona que sea titular de un derecho real de goce o de disfrute de la vivienda, por ejemplo, un usufructuario, esto es ha podido haber un fallecimiento de una persona o el usufructuario se ha podido constituir de muy diversas maneras<sup>3</sup>, entonces como el usufructo por ejemplo se extingue por el fallecimiento si una persona que es usufructuaria de una vivienda la arrienda, no necesariamente el contrato de arrendamiento va a durar cinco años, sino que puede durar únicamente dos si el usufructuario que es el arrendador fallece o el usufructo se ha constituido convencionalmente y se extingue en ese momento.

En cuanto a los elementos reales<sup>4</sup> y a los elementos formales, se suele decir que no se exige la forma escrita en el arrendamiento pero la ley permite que cualquiera de las partes pueda compeler a la otra a formalizar el contrato por escrito, yo creo que esto además lo dice la ley,

---

*2 Hay una exclusión cuando hay un arrendamiento rústico, un arrendamiento agrario, pecuario, forestal que a su vez dentro de la explotación agraria, pecuaria o forestal hay una edificación, por ejemplo, para entretenimiento de la propia finca rústica, esa edificación está excluida de la Ley de Arrendamientos Urbanos y en consecuencia la edificación sigue el régimen jurídico del contrato de arrendamiento rústico pecuario. Pero también hay una exclusión muy clara en los arrendamientos de temporada, el que tiene un apartamento en la playa y lo alquila sólo el mes de agosto, no se le aplica la Ley de Arrendamientos Urbanos, está excluido, con lo cual sí que se puede pactar una duración de... lo alquilo por 15 días o lo alquilo por mes.*

*3 Si el título que habilita el arrendador para formalizar el contrato es un derecho Real delimitativo de goce o disfrute, la duración del contrato será la que dure el derecho real que ampara al que formaliza el contrato.*

*4 Son las edificaciones habitables de un lado y después el precio que satisface el arrendatario al arrendador.*

ya usualmente todo es por escrito incluso parece que ya el propio legislador debería haber exigido desde el primer momento que sea por escrito, yo creo también que el Código Civil por ejemplo también habla pero en los tiempos que corren, las cosas deben ser por escrito.

La fianza es un requisito necesario para la conclusión válida del contrato pero no es una garantía, la fianza que constituye el arrendatario para responder de sus obligaciones no es una garantía personal de un tercero como es el concepto de fianza en el Código Civil que está en 1822 que dice que la fianza es una garantía que presta un tercero, y no es así porque aquí la fianza la presta el arrendatario, el propio inquilino; la cuantía que establece la ley es por una mensualidad de renta y no es esa garantía personal prestada por un tercero sino que es una prenda irregular. La ley permite que haya un refuerzo adicional de la fianza en metálico, en consecuencia consiente que se puedan establecer en el contrato fórmulas adicionales para responder del cumplimiento de las obligaciones por parte del arrendatario, que no únicamente el arrendador puede exigir la constitución de la fianza de una mensualidad de renta, sino que yo te arriendo el piso pero me tienes que presentar un aval bancario por seis mensualidades, esto lo permite la ley y se puede exigir.

En cuanto al depósito de la fianza, la Disposición Adicional 3ª de Arrendatarios Urbanos dice que las Comunidades Autónomas podrán exigir<sup>5</sup> que las fianzas en metálico se depositen en un propio servicio que tiene creado la Comunidad Autónoma, esto está recogido en la Ley de Arrendamientos Urbanos pero el requisito necesario es la constitución de la fianza después que se deposite o no en la comunidad autónoma, la retendrá el arrendador hasta la finalización o extinción del contrato, y la devolución en su caso al arrendatario.

En cuanto a la duración, las partes pueden estipular libremente la duración del contrato<sup>6</sup>. ¿Desde qué día empieza a contarse la duración? Desde la fecha en que el arrendador pone a disposición del arrendatario la vivienda que puede ser distinta. Podemos formalizar el contrato de arrendamiento urbano esta tarde, hoy es día 25 pero la vivienda la puedo poner a disposición del arrendatario o el arrendador la puede poner a disposición mía de aquí a 15 días, la duración empezará a contar no desde la fecha sino que se pone a disposición del arrendatario la vivienda a arrendar.

La ley dice que si no se expresa la duración<sup>7</sup> se entenderá que la duración es por un año y aquí hay una primera contradicción para la gente que se dedica al derecho con lo dispuesto con en el artículo 1581 del Código Civil, “Cuando en un contrato no se expresa la duración se entenderá que es por años si la renta pactada es anual, por meses si es mensual y diario si es diario”.

El legislador del año 1994 se aparta del criterio del Código Civil, que es una norma muy antigua y que ha dado muy buen resultado y entonces dice otra cosa. Aquí dice, si no se dice cuál es la duración, es de un año, pero ahora después de que efectivamente la duración mínima es de un año, vemos que en realidad eso es que en principio porque en definitiva no estamos ante un sistema de duración libre sino un sistema de duración mínima. ¿Por qué? Porque

<sup>5</sup> No obligatoriamente.

<sup>6</sup> Artículo 9.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos en vigor.

<sup>7</sup> Podemos hacer un contrato en el que no hablemos de la duración, hay muchos, hemos podido hacer un contrato de arrendamiento urbano y no expresar cuál es la duración de la relación arrendaticia que va a vincular a las dos partes.

después dice la ley<sup>8</sup> que si el plazo pactado fuera inferior a cinco años el arrendatario puede acogerse a una prórroga obligatoria para el arrendador por plazos de un año hasta alcanzar una duración mínima de cinco años, en consecuencia parece que estamos ante un sistema de estipulación o de duración libre del contrato pero no, en definitiva el legislador lo que ha hecho es una norma de duración mínima del contrato, cinco años en todo caso, siempre lógicamente que el arrendatario quiera llegar a esa duración mínima, porque si no el arrendatario lo que puede hacer con 30 días de antelación decir que el contrato no se renovará, que no habrá renovación 30 días antes de que el contrato quede extinguido. Continúa diciendo el artículo 9 que si transcurren cinco años y ninguna de las partes notifica a la otra con un mes de antelación la voluntad de no renovar el contrato, se prórroga anualmente hasta un máximo de tres años, o sea, que el contrato de arrendamiento urbano, en definitiva tampoco dura cinco años sino que puede durar ocho años y además aquí que pasa, que aquí pasamos a que la ley en definitiva esta contemplando dos sistemas también, el de prórroga forzosa de duración mínima un año con prórrogas sucesivas hasta cinco y el de tácita reconducción que es la tácita reconducción es esos tres años siguientes que a la finalización de la duración mínima se pueden producir si no hay una denuncia del contrato por ninguna de las partes.

**Excepciones a la prórroga:** de la misma manera que el texto refundido del año 1964, entonces ahí había muchas excepciones a la prórroga, pero claro, el legislador del año 1994 como ya sabe que la duración mínima del contrato son cinco años y que puede haber una tácita reconducción de tres años más, en total ocho, ha contemplado sólo una excepción a la prórroga que es que el arrendador en el momento de formalizar el contrato a su formalización diga o manifieste la necesidad de ocupar la finca arrendada con anterioridad a los cinco años de duración mínima, eso quiere decir que se puede formalizar un contrato de arrendamiento urbano, poner duración pues un año o duración dos años pero poner el arrendador que de aquí a cuatro años necesito la vivienda para utilizarla para mí mismo<sup>9</sup>, o sea, que sólo contempla esa excepción a la prórroga. Al contrario de lo que hacía la ley de 1964 que contemplaba muchas excepciones a la prórroga forzosa porque sabía que el contrato se podía hacer de un siglo y de más de un siglo, o sea un contrato que se hubiera formalizado, celebrado en el año 45 o en el año 46 podía haber habido subrogaciones a su amparo y como hemos dicho al entrar en vigor la ley de 1964 haber también dos más.

**Precio del arrendamiento:** la renta inicial dice le artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos que será también libre, hay libertad de pacto, sí que dice que el pago será mensual y que se deberá hacer los siete primeros días de cada mes sin perjuicio de que aquí las partes puedan convenir alguna otra circunstancia. La actualización de la renta tiene la finalidad de que se acomode en cada momento de la vida del contrato a la realidad del mercado, esa es la finalidad de la actualización. Aquí hay que distinguir cómo se hace la actualización durante el plazo de duración mínima que es un año más cuatro de prórroga, o sea duración mínima cinco años de los otros tres de tácita reconducción, que al final como digo son ocho. Durante los cinco primeros años la renta sólo puede ser actualizada en la fecha en que cumpla cada año de vigencia del contrato aplicando la renta correspondiente a la anualidad anterior, la variación experimentada del índice general nacional de índice de precios al consumo en un período de 12 meses inmediatamente anterior a la fecha de la actualización<sup>10</sup>, en definitiva es

*8 Artículo 9.*

*9 Artículo 9, párrafo 3º de la Ley de Arrendamientos Urbanos.*

*10 Artículo 18, párrafo 1º.*

calcular el IPC que publica el Instituto Nacional de Estadística anualmente y aplicarlo a lo que se venía pagando los doce meses a la fecha de actualización y la actualización de la renta de esos tres años que son consiguientes al año 5º que será en primer lugar la estipulada por las partes<sup>11</sup>, o sea, las partes pueden decir que el contrato va a durar siete años, entonces la actualización hasta el año 5º se hace como he dicho y en las partes cuando ya saltan del año 5º dice la ley que es actualización de esos dos años que exceden de cinco o de los tres como digo, pues será la estipulada por las partes, y en su defecto, la anterior pero primero las partes ahí tienen una posibilidad de establecer un sistema de actualización convenido entre ambas.

**En cuanto la modificación de la renta por realización de obras:** sí hay que decir que en principio hay dos tipos de obras previstas en las obras de Arrendamientos Urbanos que son las obras de mejora y las obras de mera conservación, entonces regula en el artículo 19 la posibilidad de incrementar la renta por la realización de obras de mejora, y aquí lo que dice es que esta actualización consistirá en realizar al capital invertido deducidas la subvenciones imaginemos que una persona rehabilita una vivienda y el capital invertido son 10 millones de pesetas pero obtiene para hacer esa rehabilitación cuatro millones, entonces el arrendador podrá actualizarle al arrendatario la renta sobre el capital invertido deducida la subvención, en consecuencia sobre 6 millones de pesetas aplicando el interés legal del dinero incrementado en tres puntos y sin que todo eso pueda suponer o exceda del 20% de la renta vigente en ese momento<sup>12</sup>.

El interés legal del dinero en el año 2007 ha sido del 5% y el del año 2005 y 2006 el 4%, pues esa actualización se puede producir por la realización de obras como digo de mejora, porque si son obras de mera conservación, la conservación es un concepto ligado precisamente a que la propia edificación sea habitable y en consecuencia si la obra es de conservación o necesaria siempre será a costa del arrendador pero no puede suponer nunca un incremento de la renta. Nunca puede haber por una obra de conservación un incremento de renta pero en las obras de mejora lo permite el legislador en el artículo 19.

La reducción de la renta: está prevista en el artículo 21 y 22 y es un caso ligado a la realización de obras de conservación por parte del arrendador, o sea si hay que hacer una obra necesaria de conservación puede que parte de vivienda quede inhabitable por la realización de la obra y el legislador permite que durante la realización de las obras se reduzca la renta, el arrendatario pagaría una renta menor, que sería una reducción proporcional a la superficie de la que no pudiera hacer uso a consecuencia de las obras que estuviera realizando el arrendador o propietario, o que fuera arrendador en virtud de otro título, otro derecho real como puede ser un usufructuario o un superficiario o lo que fuera.

**Derechos y obligaciones de las partes:** ¿qué obligaciones tiene el arrendador? Entregar la vivienda y mantener las condiciones adecuadas para que sirva la finalidad a la que se destina, y también a realizar las reparaciones necesarias porque evidentemente no tiene sentido el contrato de arrendamiento si en un momento determinado no es útil la vivienda porque haya algún problema en la misma y eso corre siempre de cuenta del arrendador. ¿Qué reparaciones son de cuenta del arrendatario? Los deterioros imputables al propio arrendatario, eso es lo que dice la Ley de Arrendamientos Urbanos y lo que dice de una manera magistral el artículo 1563

<sup>11</sup> Párrafo 2º del artículo 18.

<sup>12</sup> Artículo 19.

del Código Civil que es una norma del siglo XIX que dice el arrendatario es responsable del deterioro causado por las personas de su casa, o sea no hace falta decir el cónyuge, los hijos, los ascendientes, los amigos, los que estén en ese lugar, lo dice de una manera magistral y de todo punto concisa y lacónica, el arrendatario está obligado a soportar las obras tanto de conservación o de mejora pero en esas obras puede que la ejecución de las mismas le produzca alguna situación de trastorno como es lógico y más teniendo en cuenta la pequeña duración de lo que es el contrato de arrendamiento urbano y entonces dice el artículo 26 que el arrendatario cuando se producen obras está obligado a soportarlas pero que puede durante la ejecución de las obras que hagan ya no inservible parte de la vivienda arrendada sino una parte muy extensa de la vivienda alquilada puede solicitar la suspensión del contrato<sup>13</sup>. La suspensión del contrato sería que abandonaría el arrendatario temporalmente la vivienda en obras y recuperaría la posesión de la vivienda una vez que el arrendador hubiera terminado con las mismas, eso es suspensión de contrato. Pero también dice la ley que puede desistir del contrato.

- “pues miré usted ahora no me interesa ahora salir de la vivienda que tengo arrendada aunque las obras sean necesarias y sean de conservación”,

En consecuencia desisto del contrato, esto es lo que dice la ley, también repite lo mismo que se puede desistir del contrato cuando las obras también son de mejora pero sean irremplazables, todas estas cosas, lógicamente, cuando una obra hay que hacerla o no hacerla el arrendatario puede discutirlo y si no se pone de acuerdo con el arrendador puede acudir a un juzgado.

-“oiga, mire usted dice que las obras son irremplazables pero yo considero que no y quiero terminar la duración del contrato y en consecuencia no estoy de acuerdo en que ahora se empiecen obras”

O sea puede haber desencuentros entre las dos partes que se susciten y que se diriman en el órgano jurisdiccional correspondiente, estas son las obras que hace el arrendador, pues el arrendatario también puede hacer obras, en todo caso dice la ley que el arrendatario necesita siempre consentimiento expreso del arrendador para realizar obras. Hay unas obras que se contemplan también en el artículo 24 que hago mención que son las que hace el arrendatario con algún tipo de minusvalía y aquí solamente el arrendatario está obligado solamente en ponerlo en conocimiento del arrendador, ahí parece que no es necesario el consentimiento solamente ponerlo en conocimiento pero ojo después dice la ley que el arrendador si quiere podrá exigir del arrendatario a la finalización del contrato la reposición de la vivienda a su situación original, eso es lo que dice el artículo 24 de la Ley de Arrendamientos Urbanos después contempla precisamente por ese carácter tuitivo del arrendamiento urbano que antes se ha hecho referencia, contempla la ley del artículo 25 los derechos de adquisición preferente, de tanteo y de retracto, esto lo que quiere decir es que el arrendatario tiene la posibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda suponiendo que constante la relación arrendaticia el arrendador haya decidido venderla o enajenarla, el concepto de tanteo se refiere a cuando todavía no ha tenido lugar la venta, en consecuencia el arrendador lo único que tiene adoptado es la decisión de vender y entonces el arrendatario tiene una preferencia pero ahora ya veremos también porque en el derecho español hay varios derechos que colisionan con este derecho de tanteo.

Entonces hay una posibilidad de acceder a la vivienda cuando el arrendador ha tomado esa decisión de venderla, tanteo o incluso el retracto es la posibilidad de adquirir, del que el

<sup>13</sup> Si las obras son de tal magnitud.

arrendatario adquiera la propiedad de la vivienda ya no en la situación de que el arrendador ha tomado la decisión sino que el arrendador ha vendido la vivienda y no nos ha dicho nada y no nos ha comunicado previamente como es su obligación que la iba a vender y entonces nos hemos enterado y podemos ejercer un derecho de retracto que es adquirir la propiedad de la vivienda enajenada por el arrendador en las mismas condiciones que la ha vendido a un tercero. Eso son los derechos que contempla la ley.

Esos derechos quizás tenían una mayor justificación con los textos de Arrendamientos Urbanos derogados en la medida en que el arrendamiento urbano podía ser y sin embargo aquí, con una duración tan corta, lo cierto es que se regulan y están contemplados en el texto de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Estos dos derechos en principio no siempre los tiene el arrendatario sino que dice el artículo 25 que estarán excluidos, o sea no se darán los derechos de adquisición preferente, de tanteo o de retracto si la vivienda arrendada se vende conjuntamente con las restantes viviendas o locales propiedad del arrendador que formen parte del mismo inmueble, por ejemplo, si el mismo arrendador que en el inmueble en el cual tenemos una vivienda arrendada tiene tres viviendas más y abajo un local de negocio no lo va a vender todo a la vez, en ese caso nosotros no tenemos el derecho de tanteo y si ya lo ha vendido y él lo acredita que ha vendido todas las viviendas y locales de negocio que tiene la edificación tampoco tenemos el derecho de retracto. Y la segunda exclusión de estos derechos es cuando se vendan de forma conjunta por distintos propietarios a un mismo comprador la totalidad de los pisos y locales del inmueble, o sea cuando un inmueble se vende entero, se vende entero y es de distintos propietarios. Y en definitiva el legislador lo que no está es queriendo perjudicar la venta entera de un inmueble, lógicamente, o alguien que tiene varias viviendas pues que no pueda venderlas todas ellas por las razones que fueren porque haya una vivienda arrendada a un arrendatario que quiere adquirir la propiedad. Este derecho es irrenunciable, todos los derechos que hay en el artículo 2º, derechos a favor del arrendatario son irrenunciables<sup>14</sup>. En los contratos con plazo superior a cinco años para los que cabe el pacto de renuncia, o sea los derechos de preferente de adquisición, de tanteo o de retracto si la duración del contrato es superior a cinco años, ya hemos visto que en principio es duración mínima cinco y tácita reconducción este sistema de tres más, pues si hemos pactado un contrato de una duración de siete años si que pueden estipular las partes que el arrendatario renuncia al derecho de tanteo y de retracto, se puede pactar, y después viene una cosa muy curiosa que dice, “las cosas parecen de una manera y al final terminan siendo de otra”, por lo menos en esta Comunidad Autónoma en Aragón que tenemos una legislación especial sobre el particular.

La colisión entre retrayentes se resuelve a favor del arrendatario<sup>15</sup>. ¿Qué es eso de la colisión entre retrayentes y que se resuelve en favor del arrendatario? Existen en el derecho español diversos tipos de retracto o diversos derechos preferenciales, entonces de la misma forma que estamos viendo el retracto o el derecho de tanteo y de retracto del arrendatario de una vivienda arrendada existe el retracto legal, el retracto convencional, el retracto convencional por poner un ejemplo y nos sale otro retrayente y dice ¿A ver quién tiene preferencia, el retracto convencional es que el arrendador en este caso, ya no solamente arrendador sino arrendador propietario, o sea que no arrienda o dispone de la posesión del edificación o de

<sup>14</sup> Artículo 6.

<sup>15</sup> Artículo 25, párrafo 4º de la Ley de Arrendamientos Urbanos

la vivienda habitable únicamente porque es titular de un derecho real de goce, como usufructuario, sino es propietario, entonces el arrendador que es propietario vende la vivienda y cuando vende la vivienda se reserva la posibilidad de poderla recuperar pagándole al comprador el precio y los gastos que han existido, eso lo dice el Código Civil, y veremos ahora cómo opera ese conflicto de retracto. Dice el Código Civil que tendrá a lugar el retracto convencional cuando el vendedor se reserve el derecho de recuperar la cosa vendida con obligación de cumplir con lo dispuesto en el artículo 1518 del Código Civil, o sea, es posible que yo tenga la propiedad de una vivienda, la venda a otra persona pero por las razones que sean o porque hay otros negocios jurídicos superpuestos o complementarios me reserve la posibilidad de comprar la cosa vendida, bien, devolviéndole al comprador el precio que me ha pagado y los gastos que ocasionó la venta. Eso es un retracto convencional y ese retracto convencional puede coexistir en un momento determinado con el retracto del arrendatario entonces dice el artículo 25.4 que hay una preferencia del retracto del arrendatario pero como digo del propio retracto convencional la propia Ley de Arrendamientos Urbanos, dice el derecho de tanteo o retracto del arrendatario tendrá preferencia sobre cualquier otro derecho similar, excepto el retracto reconocido al condueño de la vivienda, con lo cual si la vivienda arrendada no es solamente mía sino que además es de otra persona más, de un hermano por ejemplo, hay una preferencia del condueño y dice o el convencional que figurase inscrito en el registro de la propiedad al tiempo de celebrarse el contrato de arrendamiento.

Repetimos el derecho de tanteo, retracto del arrendatario tendrá preferencia sobre cualquier otro hecho similar excepto el retracto convencional que figure inscrito. Si cuando yo he procedido al arrendamiento de la vivienda, yo la había vendido con reserva, como arrendador y propietario con reserva de recuperar la vivienda y además esa escritura estaba inscrita con tal carácter en el registro, este retracto del arrendatario no tiene preferencia, pero si durante la relación arrendaticia he vendido con la posibilidad de recuperar la propiedad de la vivienda, el arrendatario sí que tiene preferencia. Pero cuando no tiene preferencia es con el retracto, por ejemplo en el caso de Aragón, de abolorio, hay un retracto de abolorio de la saca.

En el caso de Aragón qué puede pasar, hemos visto que en principio la Ley de Arrendamientos Urbanos dice, “cuando hay un concurso de retractos, prima, o sea tiene preferencia, con estas excepciones del condueño y del retracto convencional inscrito en el registro de la propiedad al tiempo de la celebración del contrato, tiene preferencia el arrendatario sobre otros retrayentes” En el caso de Aragón no es así, ¿por qué? Porque en Aragón hay un artículo en la compilación del Derecho Civil de Aragón, que es el 149, que dice los siguiente: “cuando un bien inmueble como es una vivienda ha permanecido en se vende, ese bien inmueble -en Aragón- se vende” y permanecido en el patrimonio de la familia con dos generaciones anteriores al del disponente, por ejemplo la vendo yo pero es una vivienda que la había comprado mi abuelo, entonces que los parientes hasta el cuarto grado colateral tienen el derecho de retracto de abolorio o de la saca, que significa que enterado que se ha procedido a la venta de un bien inmueble que ha permanecido en la familia durante dos generaciones anteriores, si estamos ante cuarto grado colateral que es hasta primos hermanos, o sea la ha vendido un primo hermano mío porque a su madre se adjudicó en la herencia de mi abuelo una vivienda, la ha vendido, yo me entero, y yo tengo preferencia frente al arrendatario, pues imaginemos además esa vivienda que se vende, esta arrendada pues yo, ejercito el derecho de retracto de abolorio y tengo preferencia y alguien dirá, por qué si la Ley de Arrendamientos Urbanos dice que tiene preferencia el arrendatario, porque lo dice la compilación de derecho civil de

Aragón, en el artículo primero que después de decir que existe ese retracto, dice en el artículo primero: “constituyen el Derecho Civil de Aragón, como expresión de su régimen peculiar, las disposiciones de esta compilación integradas con las costumbres y los principios generales de derecho en los que tradicionalmente se integra su ordenamiento jurídico, en defecto de tales normas”, o sea primero rige la compilación, en defecto de tales normas regirán el Código Civil y las demás disposiciones constitutivas del derecho general español, la Ley de Arrendamientos Urbanos, es una ley común, una ley general del ordenamiento común y en consecuencia se desplaza por la compilación de derecho civil de Aragón, por eso digo que en principio cuando nos digan que hay una vivienda arrendada y se ha vendido, está arrendada y nos han dicho que el arrendatario tiene preferencia para quedársela, hay que preguntar si estamos en Aragón, y si esa vivienda ha estado dos generaciones anteriores al disponente en el patrimonio familiar. Pues si algún familiar del disponente hasta el cuarto grado colateral quiere adquirirla en las condiciones de venta, tiene una preferencia sobre el inquilino. Sepamos este precepto como utilidad.

El plazo de ejercicio de estos dos derechos, tanto del tanteo como del retracto, son 30 días naturales, o sea, si estamos hablando del tanteo porque el arrendador ha tomado la decisión de vender y nos lo comunicase fehacientemente para que podamos ejercitar el tanteo, pues tenemos 30 días para decirle al arrendador que sí, que estamos dispuestos en las condiciones que él tiene pactada la venta con un tercero, adquirir la vivienda en ese precio y lo que sea.

El retracto sería, una vez que nos enteramos, o en el caso, en el que se haya vendido ya la vivienda, el arrendador ha procedido ya a la venta, y nos lo comunica el nuevo propietario, el nuevo propietario dice: “oye, que soy el propietario”, que ahora veremos qué pasa con el propietario nuevo, ahí también hay algunas cuestiones de utilidad y de práctica, bueno nos dice el propietario, que ha comprado la vivienda, entonces tenemos 30 días para ejercitar el retracto, nos da la escritura pública de compra-venta, bueno nos comunica que la ha comprado, nos vamos al registro de la propiedad, vemos que efectivamente la ha comprado, vemos cuál es el precio, y podemos ejercitar cuál es el retracto, también en 30 días y acceder a la propiedad, en las condiciones en que él hubiera adquirido la misma.

**Modificación subjetiva de la relación arrendaticia:** la relación arrendaticia subjetivamente por las partes que intervienen puede cambiar, pues porque el arrendador puede vender la vivienda y porque el arrendatario puede pretender cederla o subarrendar o lo que sea. ¿Qué es importante? Cuando la modificación se produce del lado del arrendador, el artículo 14 también dice una cosa, que primero parece una cosa, como en los retractos, y después resulta ser otra. El artículo 14 dice que el adquirente de la vivienda arrendada, o sea estamos hablando de la relación arrendaticia, pues el arrendador en su condición de dueño propietario procede a su enajenación o venta, entonces dice que el adquirente de la vivienda arrendada queda subrogado en la posición del arrendador durante los cinco primeros años de vigencia del contrato, o sea que si yo soy el arrendatario y el dueño de la vivienda la vende, el comprador queda subrogado en la posición del arrendador, queda subrogado quiere decir que tiene que pechar con el arrendamiento que está en marcha si la duración es inferior a cinco años, que eso es una cosa, y cuando concurran en el comprador requisitos establecidos en artículo 34 de la ley hipotecaria, se está refiriendo a que la adquisición sea a título oneroso, por compra, o sea es muy importante esto.

Si la vivienda ha sido comprada y la vigencia del contrato es de menos de cinco años, el nuevo propietario se subroga en la posición del arrendador y digamos que lo sustituye en esa posición y la relación arrendaticia continúa como si tal cosa, pero continúa diciendo el artículo 14 que si la duración pactada fuera mayor a cinco años, el adquirente quedará subrogado por la totalidad de la duración pactada, salvo que concurran en él los requisitos del artículo 34, esto es otra cosa. Si la duración del arrendamiento es mayor de cinco años y el comprador ya no tiene porque pechar con la relación arrendaticia que tenía convenida el anterior dueño, y continúa diciendo que el adquirente sólo deberá soportar el arrendamiento durante el tiempo que reste para el transcurso del plazo de cinco años, debiendo el enajenante (el antiguo propietario) indemnizar al arrendatario con una cantidad equivalente a una mensualidad de renta en vigor por cada año del contrato que excediendo del plazo citado de cinco años reste por cumplir, pues fijaros si la cosa es diferente; o sea, que si se vende una vivienda que está arrendada y el arrendamiento estaba pactado en 8 años, por ejemplo, pues el comprador no tiene porque mantener esa relación arrendaticia sino que la mantendrá hasta cinco años y el enajenante indemnizará al arrendatario en un mes de renta por cada año que exceda de los cinco años y tendrá que abandonar la vivienda.

Esto no se da si la adquisición de la vivienda ha sido a título lucrativo, por ejemplo por donación o por herencia, o sea así como sabemos que duración del contrato 8 años, el nuevo comprador solamente sustituye a la posición del arrendador en cinco años y el enajenante indemniza al arrendatario en una mensualidad por año, imaginemos que la propiedad de la vivienda ha sido adquirida porque el propietario ha fallecido y la he adquirido yo a título de herencia, entonces yo tengo que pechar con los 8 años porque dice la ley que solamente cuando se cumplan en el adquirente los requisitos en el artículo 34 de la ley hipotecaria, que es que haya comprado a título oneroso, o sea que haya adquirido la propiedad a título oneroso mediante compra-venta, si es por donación o por herencia el donatario o el heredero que se adjudique esa vivienda tendrá que subrogarse en la posición del arrendador por la totalidad de la vigencia del contrato de arrendamiento, creo que esa distinción es importante.

Después, eso es la modificación subjetiva del contrato por lado del arrendador, pero por lado del arrendatario también puede pasar, primero la cesión del contrato. La cesión del contrato sólo es posible con consentimiento del arrendador porque la cesión del contrato es que yo soy el arrendatario y le digo al arrendador: -“oye que cambias de arrendatario porque le cedo la vivienda a este”. Siempre tiene que ser por consentimiento porque cuando yo convine como arrendatario la relación arrendaticia con el propietario, ¿por qué la convine? Porque el propietario dijo “este me va a cuidar la vivienda y me va a pagar la renta”, pero claro si yo cedo el contrato a un tercero, éste puede ser insolvente, y dice el arrendador -“yo no te consentimiento la cesión del contrato”, porque hay un cambio de deudor. El arrendatario es deudor de una prestación, del pago del precio, entonces lógicamente, no se puede ceder el contrato sin el consentimiento del propietario, es como un acreedor, cuando un acreedor tiene un deudor, entre otras cosas puede tener un deudor porque tiene confianza en que el deudor le devuelva económicamente la cantidad prestada, pero la cesión de la deuda a otro solamente puede ser autorizada con el consentimiento del acreedor, porque claro, mire usted es que le he cedido la deuda a una persona que no le va a pagar a usted, consentimiento en consecuencia del arrendador para la cesión del contrato.

Para el subarriendo, en principio dice la ley que no puede ser un subarriendo total, o sea, esta prohibido el subarriendo total de la vivienda, puede haber un subarriendo parcial de la vivienda y siempre de conservación o de mejora inaplazables y entonces el legislador le da la opción al arrendatario de poder desistir del contrato y de finalizar,

Extinción del contrato, lo hay, dice el artículo 28, pues por ejemplo en los supuestos de ruina, que se extinguirá el contrato por la declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente o por pérdida de la finca arrendada por causa no imputable al arrendador, bien, esos son supuestos de extinción, y supuestos de resolución, son por ejemplo, la falta de pago o la cesión inconsentida, el subarriendo inconsentido, son de resolución.

Se regula también en la Ley de Arrendamientos Urbanos la Disposición Adicional octava que recuerda la redacción del antiguo artículo 1978 del texto refundido del año 1964, el derecho de retorno, y el derecho de retorno viene contraído en el texto normativo actual, el derecho de retorno del arrendatario a la edificación habitable, se da cuando ha tenido que abandonar la vivienda, constate la relación arrendaticia, dice ahora la ley, en la actualidad, por una actuación urbanística o por una actuación urbanística determinada, o sea en cuanto en virtud de actuaciones urbanísticas los ocupantes de viviendas ocupadas deban abandonarlas debido a su demolición, tendrá un derecho de retorno al edificio reconstruido, o sea tiene un derecho de retorno, este derecho de retorno lo será mientras que el contrato queda en suspenso hasta que se colme la duración total estipulada, y después me referiré ya finalmente y rápidamente a unas disposiciones de derecho transitorio, que es con lo que empecé hablando, o sea, ya he dicho al principio, que claro, la ley actual, la ley del 1994, que entró en vigor el 1 de enero del 1995, pero esta ley se encontró con dos tipos de contratos que estaban coexistiendo en ese momento, unos eran los que se habían celebrado al amparo del Real Decreto Ley de 1985 que eran unos contratos en los que se suprimían las subrogaciones y la prórroga forzosa, entonces se caracterizaban porque casi con generalidad la duración se ponían de un año, porque tampoco se preveía nada en el Real Decreto, y entraban en tácita reconducción, o sea que si con treinta días de antelación el arrendatario no decía nada y el arrendador entonces se prorrogaban por un año más. Se encontró con un problema que era que había contratos que se habían celebrado al amparo del texto refundido del año 1964, en el cual imaginemos que por ejemplo no se había producido ninguna subrogación<sup>16</sup> o se había producido una primera subrogación o incluso eran contratos que se habían celebrado por ejemplo en el año 1946 al amparo de Arrendamientos Urbanos del año 1942 y que además quedaban pendientes una subrogación o dos porque el texto del año 1964 decía que las dos subrogaciones que preveía lo eran sin perjuicio de las que se hubieran producido al amparo ya de la ley del 1942, pues claro el legislador del año 1994 dice que teniendo en cuenta que a los contratos celebrados al amparo del texto refundido del año 1984 le es aplicable esa legislación, sin embargo de alguna forma tengo que proceder a acomodar esos contratos a la regulación actual, y esto lo tengo que hacer de una forma gradual y de una forma progresiva, o sea, se estimó que no era tampoco conveniente en cuanto a su duración dejar a los contratos que se habían realizado en esa época que siguieran su curso con esas subrogaciones previstas en el texto del año 1964 sino que dejar esa duración a mitad de camino, no se podía de alguna forma defraudar las expectativas de los inquilinos o de las personas que se fueran a subrogar en su lugar pero tampoco se podía dejar esos contratos que siguieran precisamente con esas eventuales subrogaciones que antes he dicho.

<sup>16</sup> En ese tipo de contratos del año 1964, fallecido el arrendatario cabían dos subrogaciones más.

La disposición transitoria 2ª son disposiciones transitorias muy confusas, o sea los tribunales y la doctrina, si esta noche alguien no quiere dormir que se lea la disposición transitoria segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y es que no se entiende, es complicadísima, uno lo lee...

Lo que hace la Ley de Arrendamientos Urbanos del año 1994, en la disposición transitoria 2ª referida a los contratos de inquilinato de vivienda, después hay otras disposiciones que se refieren a otras cosas, se refiere a los que se celebraron al amparo del texto refundido del año 1964 y antes de la entrada en vigor del Real Decreto ley del 30 de abril del año 1985 y entonces dice la Ley de Arrendamientos Urbanos señala que esos contratos subsistirán a la entrada en vigor de la ley y se registrarán por la ley del 1964 pero que se les aplicará automáticamente, o sea ya el legislador dice: “no, se rigen por el año 1964 pero aquí ya voy a atemperar, voy acomodar ya gradualmente” y dice pero hay tres artículos de la ley del año 1994 que se les va aplicar ya directamente a esos contratos, o sea ope legis, automáticamente, ¿qué se aplica? El artículo 12, o sea aunque estén constituidos en el año 1970 o 1978, automáticamente se les ha aplicado el artículo 12 de la nueva ley<sup>17</sup>. El artículo 12 es una norma protectora porque el contrato lo pudo formalizar el esposo y haber desistido del contrato sin saber el parecer de su cónyuge, y el artículo 12 dice que podrá continuar la relación arrendaticia el cónyuge.

Artículo 15, “continuidad en el uso de la vivienda por parte del cónyuge en los casos de separación, divorcio y nulidad de matrimonio, siempre que la sentencia correspondiente atribuya el uso de la vivienda a quien la atribuya en ese caso la resolución judicial”, pues hay una continuidad y artículo 24 que consiste en la facultad del arrendatario con minusvalía para realizar obras dirigidas a adecuar la vivienda a su situación de minusvalía, entonces esas disposiciones de la ley del 1994 se aplican automáticamente a un contrato celebrado al amparo del texto refundido del año 1964. Y después en realidad lo que hace esta disposición transitoria 2ª es suprimir una de las dos subrogaciones obligatorias, o sea de esas dos subrogaciones obligatorias que habían previstas y reguladas en los artículos 58 y 59 de la Ley de Arrendamientos Urbanos del año 1964, pues solamente tras la entrada en vigor de la ley del 1994 solamente podrá darse una de las dos subrogaciones, y después continúa la disposición transitoria 2ª hablando de los contratos celebrados con posterioridad al Real Decreto de Ley de 9 de mayo del 1985 y aquí simplemente como estos contratos sabemos que el artículo 9 había suprimido la prórroga forzosa para los arrendamientos de vivienda, también del local de negocio, y que dejaba la duración de la relación arrendaticia a arbitrio de lo que pudieran estipular las partes, la Disposición Adicional solamente dice que será la duración estipulada por las partes sin perjuicio del derecho a la tácita reconducción que está prevista en el artículo 1566 del Código Civil<sup>18</sup>, y lo que dice es lo siguiente. “si a terminar el contrato permanece el arrendatario disfrutando 15 días de la cosa arrendada, con adquierciencia del arrendador se entiende que hay tácita reconducción por el tiempo que establecen los artículos 1577 y 1581”. Y dicen estos artículos que los contratos se irán prorrogando si la renta era anual, pues anualmente, si era mensual, mensualmente. O sea, que el contrato si no hay denuncia de una de las partes se reproduce a sí mismo.

Muchas gracias.

---

<sup>17</sup> Se refiere a cuando desiste del contrato el arrendatario sin el consentimiento del cónyuge.

<sup>18</sup> Cuando se hicieron estos contratos en el año 1985 se hacían con una duración muy pequeña, por uno año o dos años.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**“PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA  
EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS  
(AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD):  
CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS  
INDEBIDOS, REDONDEOS,  
CLÁUSULAS ABUSIVAS”.**

**D. Felip Merino Gallegos.**  
*Subdirector de la oficina del cliente de Endesa.*

## PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS (AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD): CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS INDEBIDOS, REDONDEOS, CLÁUSULAS ABUSIVAS



**D. Felip Merino Gallegos**

*Subdirector de la oficina del Defensor del Cliente de Endesa*

Buenos días.

En mi ponencia voy a explicar datos sobre las reclamaciones de Endesa, los objetivos y la misión del Defensor del Cliente, las reclamaciones que hemos gestionado en 2006, otras actividades que realizamos, recomendaciones que hace el Defensor del Cliente, percepciones que tiene el cliente del Defensor del Cliente y también los objetivos que tenemos para este año 2007; también hablaré al final sobre el tema de la Carta Europea de los Consumidores de Energía y sobre el Foro Europeo de Defensores de Clientes de Consumidores de Energía.

Daré unos datos globales de cuál es la actuación de Endesa, creo que antes de focalizar exactamente la función del Defensor es interesante conocer la globalidad de lo que se trata en Endesa. En el año 2006 el número de clientes es de 11 millones aproximadamente, el número de reclamaciones anuales son unas 300.000 aproximadamente, y las reclamaciones versos contratos 0,0275. Reclamaciones reiteradas son aquellos clientes que en un primer momento han estado en desacuerdo con la respuesta ofrecida por la empresa y solicitan un nuevo posicionamiento por parte de Endesa. Estas reclamaciones que por sus características requieren un estudio más amplio y se tarda más en contestar.

Específicamente, las reclamaciones reiteradas y las de más de 60 días sin recibir respuesta por parte de la Empresa son las que en la práctica y de acuerdo con el reglamento de actuación del Defensor son las que podrían, si lo desea el cliente, dirigirse al Defensor.

Para focalizar, en Aragón el número de clientes que tiene Endesa son 857.000, trata unas reclamaciones anuales de 13.600 aproximadamente y el número de reclamaciones v/s contratos es de 0,016. Creo que es un dato relevante que dentro de la totalidad de territorios donde tiene un implantación Endesa, Aragón es donde menos reclamaciones hay respecto a los demás territorios. Para entrar en la tipología de reclamaciones, las más importantes reclamaciones que se tratan en Endesa tienen mucho que ver con el tema de la facturación, y la segunda son el tema de las lecturas, y la tercera dentro de este orden serían los de explotación, (incidentes en la calidad de servicio en cuanto a la calidad del producto, la tensión, las interrupciones, etc.)

En cuanto a **los canales de atención de Endesa**, hay centros de atención telefónica, lo que es el call center donde se atiende a la gran mayoría de reclamaciones; puntos de servicios que

suelen ser donde se da una atención presencial a los clientes de Endesa pero que son personas ajenas a Endesa, en total hay 385 en el ámbito de todo el territorio; oficinas comerciales donde sí hay personal propio de Endesa, estamos hablando de 55 en el ámbito territorial; y después Endesa on-line que es el canal de moda, la oficina virtual donde cada vez tienen mayor acceso los clientes que acceden a las nuevas tecnologías, la gente se conecta más a internet pero es la gente joven la que mayor uso da a este canal.

**El tipo de reclamaciones:** la gran mayoría viene del centro de atención telefónico (53%) y después de las oficinas comerciales (18%) y puntos de servicios que serían más o menos del 16%.

El número de reclamaciones totales que se reciben sobre Endesa en Aragón es del 4,4%.

En las reclamaciones intervienen dos unidades, una es la unidad territorial de reclamaciones y otra la unidad central de reclamaciones. Específicamente, estas unidades lo que hacen es tratar las reclamaciones reiteradas o por escrito. Son un equipo de expertos en el mundo de reclamaciones que intentan dar una atención mucho más personalizada y más analítica sobre reclamaciones que se puedan dar con los clientes.

**El Defensor del Cliente** es una institución única en el sector energético español, no existe en otra empresa del sector energético esta figura; se creó por el impulso y convicción por parte de dos antiguos presidentes de Endesa, don Rodolfo Martín Villa y don Manolo Pizarro, que quisieron esta figura y la implantaron en el año 2002. La persona que se nombra como Defensor del Cliente no es una persona de la organización, es una persona independiente de ésta y de reconocido prestigio, actualmente es José Luis Oller que fue director de la Bolsa de Barcelona y director del mercado de futuros de la Bolsa además de haber estado en el Consejo de Administración de Endesa.

Depende directamente del presidente del Consejo de Administración; no es una figura más. No es una figura más sino que es una figura en la cual Endesa o los responsables del Consejo de Administración creen en ello y por eso cuelga directamente del Consejo de Administración y de su presidente.

**Los principios de actuación del Defensor del Cliente:** el Defensor del Cliente se rige por una serie de principios: independencia, conciliación, justicia, equidad... en todas aquellas actuaciones que realiza que son vía resoluciones (laudos, sentencias), vía recomendaciones que da el Defensor del Cliente a la empresa para mejoras o vía procesos de mediación en la cual intervenimos para ayudar a desbloquear las diferencias que pueda haber entre los clientes de Endesa y la empresa.

El Defensor no atiende del todo, hay una serie de materias que son excluidas que son cualquier actividad que por ahora no esté dentro del ámbito de España, cualquier tema con accionistas, cualquier tema laboral o cualquier otro tema en el cual en este momento el cliente pueda haber solicitado la intervención bien de autoridades judiciales o de administraciones públicas con capacidad de sancionar. El usuario cuando se dirige al Defensor del Cliente es porque lo desea, la empresa lo que quiere es crear una vía que pueda tener el cliente cuando ve que las vías iniciales no han funcionado para de alguna forma no tener que resolver las diferencias que tiene con su empresa, por la vía judicial o ir por la vía administrativa, el cliente está en su derecho, las normativas así lo contemplan, pero el cliente puede agotar una vía más que es una persona independiente a la organización que opine sobre su reclamación.

Creemos que es interesante, novedoso pero no excluye la vía administrativa ni la vía judicial, el cliente puede esperar la resolución del Defensor y si está de acuerdo, tema solventado que es el objetivo y si no está de acuerdo pues que utilice las vías que crea más convenientes.

Sobre el tema del ámbito de aplicación de las reclamaciones, atendemos reclamaciones de clientes que se dirigen al Defensor del Cliente pero también hay reclamaciones que pueden venir por cualquier Asociación de Consumidores vía ámbito municipal, OMICS o cualquier otro organismo de consumo, no hay ningún problema siempre y cuando el cliente autorice que esa reclamación específicamente sea tratada por el Defensor del Cliente porque supone la emisión de una resolución que la empresa se ve obligada a cumplir si el cliente lo desea, por tanto el cliente ha de ser muy conocedor de cuál va a ser la repercusión. No puede actuar yendo al Defensor del Cliente sin más. Hay que tener en cuenta una serie de protocolos que se deben cumplir para que más o menos se desarrolle de forma adecuada la intervención del Defensor.

¿En qué intervenimos? Pues en cualquier tema que puede ser la formalización de contratos, en los derechos de acometida, facturaciones y cobro... y también en solicitud de indemnización por daños que se puedan generar fruto de la relación con Endesa. Normalmente se suele dar reclamaciones de daños en casos de incidencias eléctricas.

**Defensor al cliente:** Tiene como función principal la defensa de los derechos de los clientes derivados de su relación con la compañía en los ámbitos de comercialización y distribución de energía eléctrica y en general en la relación y servicios que Endesa ofrezca a sus clientes. El Defensor del Cliente solamente puede intervenir cuando previamente la empresa ya ha tenido un posicionamiento respecto a su reclamación. Solamente en este caso al cliente se le abren unas posibilidades, bien administrativa bien judicial o si lo desea el Defensor del Cliente.

Hay un tema que el actual Defensor valora de forma muy importante, él siempre expone que yo no soy el Defensor de los clientes enfadados, soy el Defensor de todos los clientes de Endesa, hay algunos que se enfadan y reclaman y otros que no se enfadan y no dicen nada. Él quiere de alguna forma sus recomendaciones a la empresa vayan con la idea de que mejore sus procesos de atención y relación con los clientes. El Defensor del Cliente cuando detecta algunas incidencias las comunica a los máximos responsables vía recomendación.

**El procedimiento de actuación:** destacar la gratuidad para el cliente, el hecho de venir al Defensor del Cliente no le cuesta absolutamente nada, solamente su voluntad de que su reclamación sea atendida por el Defensor del Cliente.

**Los efectos de la resolución del Defensor del Cliente:** una vez que entra una reclamación del cliente el ámbito del Defensor del Cliente se abren dos posibilidades, una que es la mediación y otra que es la resolución, en la cual si el cliente está de acuerdo con la resolución del Defensor la empresa se ve obligada a cumplirlo le guste o no. Fijaos hasta qué punto Endesa cree en esta figura.

**Actividades realizadas por el Defensor:** no atendemos muchas reclamaciones, pero de eso hemos hablado de ellas anteriormente, tampoco tenemos que ser un departamento de reclamaciones muy grande pues este no es el objetivo pues debemos atender reclamaciones de cierto interés en los que haya una cierta frustración por parte de clientes sobre temas que al cliente les preocupa.

**El tipo de reclamaciones:** la gran mayoría son clientes domésticos y son ellos los que se dirigen directamente al Defensor del Cliente. En cuanto a organizaciones de consumidores, digamos que un 18% de reclamaciones que vienen al Defensor lo hacen por vía organismos públicos y privados de consumidores. Las reclamaciones que entran por vía e-mail, la página web del Defensor son el 64% y un 36% por carta. Por cierto del número de reclamaciones que nos llegan hay una parte muy importante de no ámbito, casi un 48%, que quiere decir que no ha habido previamente un posicionamiento por parte de la empresa, pero han encontrado ese cauce y a pesar de que se explica en la página web, el cliente nos envía la reclamación. Estamos buscando algún sistema para que nos lleguen las reclamaciones que realmente debemos de tratar; no obstante en estas reclamaciones que llegan de no ámbito se contacta directamente con el cliente y trasladamos la reclamación directamente a la empresa para que dé una respuesta y hacemos un seguimiento hasta el final. Pero no podemos intervenir porque no está dentro de nuestro ámbito al no haber previamente un posicionamiento por parte de la compañía.

El tipo de reclamaciones que se tratan, a diferencia de lo que pasa en la empresa, suele ser por el tema de la calidad de suministro, el doble de lo que recibe la compañía, en reclamaciones normales y en tema de contratos y facturación solemos atender la mitad de lo atiende la empresa. En cuanto a la calidad del suministro normalmente comportan daños, por esto el cliente cuando ha habido un posicionamiento por parte de la empresa negativo se dirige a nosotros. También hay casos de gente, la gran mayoría, que no reclama daños sino que solicita una solución a su problemática.

**La vida en la mediación:** desde el año 2004-2006 la columna de la mediación se va haciendo cada vez más grande.

**Las resoluciones:** dentro del sistema arbitral hay un proceso que se llama intermediación, que es una forma de llegar a un acuerdo haciendo interactuar empresa con cliente porque al final la diferencia es entre ellos. En el defensor del Cliente se potencia la mediación y se da una segunda oportunidad para que la empresa pueda de alguna forma resolver de un modo personalizado y directo con el cliente su reclamación antes de llegar a emitir una resolución.

Fijaos que la gran mayoría de las reclamaciones que llegan al ámbito del Defensor se tratan por mediación, eso quiere decir que el cliente primero valora de forma muy positiva ese contacto personalizado con la empresa, ya que puede expresar aquello que no ha podido hacerlo bien por una carta, por e-mail o de forma telefónica de una forma más sosegada, se crea en definitiva un diálogo; y eso es lo que quiere el cliente, un trato personalizado. Esto funciona muy bien.

También desde el Defensor del Cliente queremos agradecer que por parte de la empresa se haya hecho un gran esfuerzo para potenciar esta medida de la mediación y potenciar porque, ese contacto personalizado con los clientes, ese diálogo, etc. En la línea del Defensor, el objetivo es conseguir que todo se pueda resolver por mediaciones y no llegar a la resolución, que es cuando las posiciones están tan enfrentadas que no hay posibilidad de acuerdo.

**Resoluciones:** la gran mayoría de las reclamaciones emitidas por el Defensor son favorables al cliente o parcialmente favorables, y hay un 18,47% que son desfavorables a las pretensio-

nes manifestadas por el cliente. En unas reclamaciones el cliente solicitan compensación económica y otra no lo hace.

**Otras actividades:** son más bien temas relacionados con la formación o con las relaciones con los organismos de consumo. En el 2006 se hizo una jornada de mediación y atención al cliente en la cual se invitó al Mediatour de EDF (Empresa eléctrica francesa), queríamos conocer esta figura que es algo parecido al Defensor al cliente pero con la particularidad de que es un trabajador de EDF que depende directamente de la Presidencia o Dirección General de EDF. Vino a explicarnos sus experiencias al personal de Endesa, su funcionamiento, las reclamaciones que atendían... fue un tema muy interesante porque hay que salir de la “concha” en la que nos movemos y ver qué es lo que pasa fuera de nuestros entornos para conocer si más o menos vamos en la misma línea. Fue muy interesante y los problemas que hay en el sector eléctrico pasan aquí y allá, por mi experiencia aquí vamos mucho mejor en estos temas respecto a algunos países europeos como Francia, aunque también puedo estar equivocado.

En el tema de la vía de en la mediación se están, por parte del Defensor del Cliente, creando jornadas de formación para trabajar el tema de la mediación y de la comunicación con los clientes, y éste es un tema que preocupa mucho a la empresa y para eso está dedicando -tanto el Defensor como a la empresa- dinero, recursos y esfuerzos para que las personas que atiendan al cliente tengan las herramientas adecuadas para poder tener capacidad de tomar decisiones delante de un cliente. Se está haciendo un gran esfuerzo y tendrá seguro su premio.

El Defensor del Cliente en octubre de 2006 fue invitado a participar a un seminario sobre el tema de atención al cliente que se celebró en Lima, y en septiembre de 2007 el Defensor del Cliente realizó una jornada en la cual se invitó a la comisaría de consumo de la Unión Europea para hablar sobre Carta Europea de los Consumidores de Energía que hace muy poco que se editó ese documento y a final de año se va a dedicar un documento único para todos los países de la Unión Europea el Defensor del Cliente solicitó que viniera un representante de la comisaría de consumo a Madrid para intervenir en una jornada sobre ese tema.

El 15 de marzo tanto de 2006 como de 2007 por primera vez Endesa junto con el Defensor al cliente celebró el día del consumidor y organizó una serie de acciones con el objetivo de trasladar al cliente la preocupación y su convicción en ofrecer la máxima atención al cliente; se realizaron algunos documentos, carteles, folletos explicativos, etc.

Voy a dar varias pinceladas de las recomendaciones que envía el Defensor del Cliente a los máximos responsables de la empresa porque ha detectado algunas cosas que se podían mejorar. Se está trabajando en un proyecto especial para las personas sensibles dentro del plan integral de gestión de crisis -esto está pensado por lo que pasó en la Islas Canarias que estuvieron tres o cuatro días sin luz a consecuencia de un huracán y también por las incidencias últimas que ha habido en Catalunya- cuando se dan estas circunstancias tan dolorosas para todo el mundo pero son más dolorosas para aquellas personas dependientes que son las personas que viven de forma más desagradable estas situaciones. Conjuntamente con la empresa y ahora con la Cruz Roja estamos estudiando y analizando qué se puede hacer cuando se da esta circunstancia para conjuntamente hacer algo para ayudar a estas personas vía asesoramiento, vía información... Se están haciendo actuaciones para que todo el mundo tenga la máxima información sobre el tema del mercado liberalizado y en ese sentido vamos

a ir enviando recomendaciones para que sea lo más transparente posible y que ese proceso de cambio sea lo menos traumático posible.

**Criterio de peritación de daños:** habíamos atendido casos de clientes que habían tenido daños y que la empresa había reconocido su responsabilidad pero cuando se hacía un informe pericial en función de la antigüedad del aparato pues te podía quedar un 10%. Entonces el Defensor recomendó a la empresa que si se había producido un daño a un cliente en tres o cuatro receptores y a pesar de que el informe pericial diga que solo se paga el 10% de acuerdo a la depreciación, se debía tener en cuenta las molestias, inconvenientes, los daños, etc., y recomendó por tanto que la depreciación máxima sea del 50%.

**Convenios de resarcimientos y nuevos suministros:** algunos clientes se habían dirigido al Defensor porque habían tenido que hacer unas infraestructuras eléctricas que la empresa le había obligado a hacer pero que cuando se estudiaban los condicionamientos técnicos resultaron el doble de lo que necesitaba, y entonces en estos casos se ha dado información al cliente de hacer un convenio de resarcimiento al cliente. También se ha creado una partida presupuestaria para temas de compensaciones por inadecuada atención. La normativa ya contempla que por un incumplimiento de la calidad de atención al cliente se tenga que abonar una determinada cantidad pero el Defensor del Cliente considera que independientemente de lo que diga allí hay una serie de acciones no conscientes por parte de la empresa pero que han perjudicado al cliente y aunque el cliente no lo solicite, la empresa como licencia comercial debe compensarlo bien sea con un libro, un detalle o desde el punto de vista económico en los clientes que ha habido una atención inadecuada se les está ofreciendo este plus que hasta el momento agradecen; se ha pedido también un único punto para presentar reclamación desde la web para evitar esa dispersión de entrada de reclamaciones a diferentes sitios y departamentos. Por parte del Defensor hay una gran preocupación que es la gestión de reclamaciones reiteradas. La gran mayoría de reclamaciones son bien gestionadas por la empresa pero cuando un cliente reitera su reclamación, algunos manifiestan su insatisfacción por el trato y respuesta recibida recogiendo esa reclamación de algunos clientes que han venido al Defensor se pidió a la empresa que se diera un trato mucho más personalizado, hay que hablar con ellos, ver qué es lo que pasa, por qué han llegado allí, etc., y a veces con ese contacto personalizado telefónico se soluciona y así el cliente tiene la percepción de que en su reiteración ya hay alguien de la empresa que le ha llamado y que está encima de su caso y no que nadie le llame o que reciba una carta estándar... y eso en una reiteración, para el cliente le era muy doloroso. Ante esto la empresa ha hecho unas modificaciones y se está trabajando en ello y veremos los resultados. Otras recomendaciones que ha hecho el Defensor del Cliente es que todo lo relacionado con cambios en el contrato de suministro se publique en la página web para que el cliente pueda tener acceso a esa información y además, en breve, Endesa enviará un documento a todos sus clientes en el que se incluirá un apartado de derechos y obligaciones del cliente para que los clientes sean conscientes de que existen esos derechos y los puedan ejercer. Un tema muy delicado es el tema de daños que se generan a consecuencia de interrupciones eléctricas; aquí el Defensor del Cliente hizo una circular en la cual pedía que aquellos clientes que habían tenido daños y venían al Defensor se hiciera una visita técnica en la que se verían los aparatos dañados, observar la instalación del cliente, y analizar las instalaciones de Endesa y a partir de aquí, fruto de ese análisis personal, se explicaba de forma individualizada al cliente si la empresa pagaba los daños y en este caso se explica por qué no. De esta forma Endesa trata con el cliente a título individual. Este tema está funcionando.

**Plan de trabajo 2007:** el Defensor del Cliente también está interesado en conocer la opinión del cliente sobre sus servicios y actuación, la percepción del cliente es satisfactoria en un 72%. El peor aspecto que valoran es el tiempo que tardan en solucionar un problema, hay que tener en cuenta que una resolución suele tardar dos meses, lo que más valoran es la imagen recibida, y un 75% considera que la imagen del Defensor al cliente es positiva para Endesa.

**La Carta Europea:** la comisaría de consumo de la Unión Europea va a establecer una carta de derechos del consumidor que en este momento tiene en su página web y por parte del Defensor quiso que viniera un representante de la Unión Europea a Endesa a una jornada en la cual se reunieron los máximos representantes de asociaciones de consumidores y los máximos representantes de empresas eléctricas y energéticas para hablar de este tema.

El representante de la Unión Europea explicó cuáles son los aspectos más destacables de esta carta europea en la cual se habla de los consumidores en aspectos como contratos, información, precios, etc., y querían recoger todo esto en un solo documento. ¿Cuáles son los objetivos de este documento? Una protección más eficaz de los ciudadanos que son vulnerables, más información a los consumidores, menos burocracia para cambiar un suministrador y proteger al consumidor de la prácticas abusivas. En España esto ya lo tenemos bastante asumido y reglamentado pero es una carta europea donde hay países punteros como España y otros que van un poco a la cola como los países del este y el objetivo de esta carta es homogeneizar este criterio.

Foro Europeo de los Defensores del Cliente: aprovechando este evento el Defensor del Cliente montó una reunión con personalidades de Francia, Inglaterra y Suecia. Se ha creado este foro para compartir experiencias de lo que pasa en cada país, cuál es su función, y qué es lo que hace para promover iniciativas que quieren hacer llegar a los países correspondientes, y para crear figuras del Defensor del Cliente dentro del ámbito de las empresas energéticas.

Voy a terminar con un a cita de don Manuel Pizarro en la última junta de accionistas:

« ¿Quién es el cliente? Algunos pueden pensar que es un ser perverso, sólo viene a quejarse, cuando va bien la luz nadie viene por aquí, sólo vienen cuando les falta la luz. Nos sirve de mucho que la gente proteste y vaya al Defensor del Cliente porque nos obliga a hacer bien nuestro trabajo y es una presión que tenemos encima. Yo siempre digo: no es un mal necesario, son las personas que nos ayudan a vivir, a ganar dinero, a hacer empresa y son para los que trabajamos y por tanto, gracias a ellos».

Evidentemente el Defensor, su oficina y supongo que todos compartimos la palabra del señor Pizarro y creemos queda bien reflejado cuál es nuestra función en este tema.

Muchas gracias.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**“PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA  
EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS  
(AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD):  
CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS  
INDEBIDOS, REDONDEOS,  
CLÁUSULAS ABUSIVAS”.**

**D. Antonio Morán Durán.**

*Presidente de la sección de Responsabilidad Civil  
del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.*

## PROBLEMAS MÁS HABITUALES PARA EL USUARIO DE SERVICIOS BÁSICOS (AGUA, GAS Y ELECTRICIDAD): CAÍDAS DE SUMINISTRO, COBROS INDEBIDOS, REDONDEOS, CLÁUSULAS ABUSIVAS...



### D. Antonio Morán Durán

*Presidente de la sección de responsabilidad civil y seguro del colegio de abogados de Zaragoza*

Buenos días.

Hablar de consumo es hablar de la defensa de los ciudadanos. Habrá empresas, empresarios, las personas se dedicarán a lo que sea pero hay una cosa que nos une a todos de forma permanente, diaria y cotidiana y es la condición de consumidor. Hasta el propio señor Pizarro, aragonés de pro, también es consumidor, todos somos consumidores. Consecuentemente, que la Federación de Municipios, Comarcas y Provincias nos reúna para hablar de consumo es tanto como hablar de los derechos de los ciudadanos.

Ya sabéis que en nuestra propia Constitución la defensa de los consumidores y usuarios es un principio inspirador de todas las administraciones públicas y en general del mercado. Consecuentemente que la propia Administración vuelva a tener iniciativa para hablar de estos derechos ciudadanos –algunos de los cuales llegarán a entrar en colisión con los propios intereses de las administraciones públicas– es un gesto que siempre hay que aplaudir y sentirnos satisfechos.

El tema de los servicios generales<sup>1</sup> es una materia especialmente dura por la gran dispersión de normas que hay para regularlo; si hablar de consumo es hablar de los derechos de los consumidores, el instrumento que todas las sociedades tienen para regular estos derechos son las normas jurídicas, normas que cuando se habla de estos temas a cualquier consumidor o ciudadano e incluso a los que nos dedicamos al derecho nos resultan especialmente aburridas, densas, complicadas y consecuentemente es una materia que aunque todos los ciudadanos cotidianamente tengamos que hacer uso de estos servicios cuando hay que analizar el por qué es así, cuáles son mis derechos y cuáles son las obligaciones de la empresa o entidad que me proporciona estos servicios es especialmente dura. Por ello y porque estos foros nunca se sabe el tiempo efectivo que puede intervenir es por lo que se os debió ya de distribuir unas notas sobre esta materia en el que no necesariamente se va a analizar los temas que la sesión de hoy se nos proponía por parte de la organización pero que son necesarios para poder luego abordar estos problemas y por qué no decirlo pueda contar con un instrumento más o menos autorizado sobre agua, electricidad y gas. Aunque parezca que son servicios que

<sup>1</sup> Suministro de agua, electricidad y gas.

tengan mucha relación, de entrada podemos decir que el tema del agua no tiene nada que ver con la electricidad y el gas, que sí tienen muchas más similitudes en cuanto a su sustento jurídico y posibles problemas que generan y soluciones. Digo esto porque el suministro del agua es una competencia de los municipios de cada ayuntamiento, consecuentemente hablar en términos generales de cómo se regula desde el punto de vista del consumidor el tema del servicio del agua es muy complicado porque cada ayuntamiento tiene la competencia y la obligación legal de regular y pormenorizar cómo va a dar este suministro, costes, contador, derechos de acometida, etc.

Consecuentemente, si hacemos alguna afirmación sobre el tema del suministro del agua uno puede pensar “en mi ayuntamiento no es así, o en el de al lado no es así...” y eso puede ser cierto pero esa dispersión que puede haber en cuanto a la regulación del agua en cada ayuntamiento es por otra parte necesario puesto que ir analizando o determinando con carácter general cómo regular este servicio básico y fundamental para el ciudadano no hay mejor forma que ir descendiendo al detalle y que sea cada ayuntamiento el que lo regule. Cada ayuntamiento puede publicar un reglamento regulador del servicio, determinará cómo va a efectuar este servicio a los ciudadanos y el instrumento que tiene que aprobar para poder determinar previamente a la contratación del suministro los importes que se va a cobrar, esto se hace mediante lo que conocemos como ordenanzas fiscales, que regulan la tasa y demás costes y precios cuando alguien está solicitando el suministro del agua. En esta ordenanza fiscal se hablará también de fianzas, cantidad que entregamos, determinada por el ayuntamiento, al contratar el servicio a expensas esa cantidad de asumir e incluso liquidar el propio ayuntamiento esta fianza costes no satisfechos por el consumidor o incluso posibles daños que haya podido producir en bienes titularidad del ayuntamiento, en concreto el contador. Asimismo en esta ordenanza fiscal ordenará los derechos de conexión o también llamados de acometida que es el pago “a tanto alzado” que determina muchos ayuntamientos por el simple hecho de que el cliente solicite este servicio.

**Formas de contratación del servicio:** cada ayuntamiento irá solicitando al ciudadano que solicite este servicio y dependiendo si se va a subrogar en otro contrato, si es un alta nueva, u otras situaciones una documentación que hago constar en esas notas. Nos vamos a referir a las formas de abastecimiento de contador, aunque hay otras formas como la de a tanto alzado (es una forma residual), o por obras, que esta no afecta al consumo porque se suele solicitar cuando se tienen que hacer obras y provisionalmente una empresa tiene que consumir agua por motivo de la ejecución de alguna obra. Los contadores son siempre propiedad del ayuntamiento, sin embargo es responsable el consumidor de los posibles daños que se generen puesto que es el consumidor el que tiene al alcance suyo el mantenimiento, control, vigilancia...

**Problemas que puede haber en cuanto a la facturación con sustento en el contador:** la mayor parte de problemas en materia de consumo se refieren al tema del agua y proceden del tema de facturación, control de facturación y consecuentemente esto está en función de las mediciones del contador.

Cuando contratamos un nuevo servicio de suministro o asumir otro contrato de suministro y a partir de ahí ver los problemas concretos que podemos tener. El contrato que tiene que suscribir el consumidor es siempre personal, consecuentemente la prioridad es que un consumidor no puede asumir el contrato de otro, entre otras cosas es que las obligaciones que se

van a derivar del suministro y de los costes que generan el ayuntamiento se lo va a reclamar a quien es titular de ese contrato, de esa póliza y además, cuando los ayuntamientos van a reclamar las deudas por el suministro de agua, como cuando van a reclamar cualquier deuda de un ciudadano ante la Administración, tienen, además de la reclamación habitual si se han domiciliado los recibos en el banco, un mecanismo privilegiado por ser administración que no tendrá ninguna empresa privada y es que su reclamación la puede hacer efectiva por la vía ejecutiva, esto es ejecutar directamente la administración sus decisiones, esto es una liquidación de deuda que tiene el cliente y hacer efectiva esa deuda con el patrimonio que tenga conocido la Administración. Cuando tenemos una deuda con la Administración 12:44 [...] 13:13 Consecuentemente, si la contratación de la póliza es personal mucho cuidado deberemos de tener a la hora de saber esa póliza que nos está dando derecho al consumo del agua quien utiliza ese derecho del agua, digo esto porque se permite por parte de la mayoría de los ayuntamientos que haya la cesión de la póliza o del contrato, esto es, consumidor o ciudadano que va a cambiar de vivienda por compra o alquiler. Las administraciones municipales permiten la cesión de la póliza y que se modifique el titular a partir de cierto momento del derecho al suministro del agua con las ventajas que ello supone por no hacer póliza nueva como pueden ser los derechos de acometida, o la fianza; con ello el consumidor que va en alquiler consigue estos dos conceptos de derecho a acometida y de fianza. También se permite por gran parte de los ayuntamientos, aunque el contrato es personal, la figura de la subrogación<sup>2</sup> que consigue el que se subroga a la póliza de otro es ahorrar los costes de una nueva emisión de póliza. El traspaso de la póliza no todos los ayuntamientos lo autorizan, y supone que el ciudadano que es titular de una póliza y cambia de domicilio queriéndose llevar esa misma póliza para que cubra el suministro en otro lugar. El objetivo es ahorro por parte del consumidor por no tener que volver a pagar los derechos de un nuevo contrato.

**Problemas que tenga el consumidor que dan lugar a la reclamación de éste y problemas que no dan derecho de reclamación:** los que sí dan derecho de reclamación son la acumulación de lecturas o el alto consumo estacional y las que no, son los errores de lectura, cruces de lecturas entre los contadores<sup>3</sup> o un funcionamiento defectuoso del contador.

Cuando tenemos un problema en el suministro, como el de la facturación o el recibo que es el principal, lo primero que hay que hacer es analizar bien el recibo y advertir las mediciones que la Administración o empresa nos comunican que hemos efectuado en el período concreto de facturación, porque cuando suele haber problemas en la facturación el consumidor solicita la verificación del contador, que depende de la Administración autonómica del servicio de industria, y además de la espera que supone por este motivo, los gastos de ese técnico que se ha desplazado para examinar el contador los pagamos nosotros. Así, lo primero que debemos hacer es controlar el propio recibo y es que uno de los problemas humanos que suele surgir es el error en la toma de las mediciones, consecuentemente, si tenemos un recibo que nos llega por un importe desmedido, debemos hacer la comprobación nosotros de las mediciones que nos indica el ayuntamiento con los datos que podemos contrastar. Si tenemos el contador dentro del domicilio no hay gran problema, pero la mayoría de los problemas vienen por no detectar bien el contador externo, esto es fuente de conflicto porque bajamos al edificio y vemos en la sala de contadores en batería que está puesto con pincel la vivienda a la que pertenece ese contador y ha podido haber errores de cruce y se pueden mantener

<sup>2</sup> Normalmente se produce esto por supuestos de fallecimiento del titular.

<sup>3</sup> Se da en edificios con sala de contadores en batería.

estos durante meses o años hasta que se detecta. Estos simples problemas suponen para el consumidor pérdidas de tiempo y dinero. Se debe comprobar en ese caso bajando a la sala de contadores y cerrando la llave y a continuación comprobar si en el domicilio hay agua, si es así los contadores están cruzados. A veces por estos pequeños detalles los consumidores y la Administración entran en conflicto.

En el consumo del agua se tiene un acceso sencillo al contador y la situación técnica del suministro es fácil de detectar, sale agua o no, y si es que no supone una incomodidad, pero en la caída del suministro de electricidad no sólo supone incomodidad sino también daños.

En los conflictos que pueda tener el consumidor por el suministro del agua necesitamos una instancia intermedia<sup>4</sup> con criterios de imparcialidad, rapidez, gratuidad, etc., es decir, el arbitraje de consumo que es lo que pasa cuando mi ayuntamiento que además tiene la carga legal de asesorar en materia de consumo a sus ciudadanos, me presta un servicio que no estoy conforme con él, quiero reclamar, en las conversaciones habidas con mi ayuntamiento no nos ponemos de acuerdo... ¿Qué hago a continuación? ¿Me voy a los tribunales o debería irme a una instancia arbitral de consumo donde el ayuntamiento estuviese frente a mí para intentar resolver el conflicto?

El problema de las administraciones públicas es que por ley no pueden hacer disposición patrimonial de sus intereses, no puede decidir el funcionario público que está al cargo de un determinado cargo de la Administración negociar con los intereses patrimoniales. Eso sí lo podemos hacer los particulares, te deben 5000, tu deudor te ofrece 3000 y tú por diversas circunstancias aceptas el trato, haces dejación y coges lo que te ofrecen y se acaba el problema pero la Administración Pública no tiene esa facultad<sup>5</sup> y hay un problema legal para poder como consumidor de agua llevar a un arbitraje a mi propio ayuntamiento. Lo mejor que cabría hacer en este caso sería solicitar a las administraciones públicas un estudio jurídico para ver en qué medida y en qué grado o con qué límites las administraciones municipales pueden llegar al arbitraje de consumo y someterse a este tipo de arbitraje en supuestos de suministros de agua por ejemplo. Sería una forma rápida, fácil, económica, gratuita, etc. Sería mucho más complicado el instar la vía judicial cuando el consumidor no está conforme, porque a quien estaría reclamando el consumidor sería a una Administración Pública, la cual tiene una jurisdicción sólo para ella, es decir unos órganos judiciales donde resuelven los problemas de la Administración Pública y la experiencia nos dice que los pleitos que tienen las empresas o los ciudadanos en unos pocos meses están resueltos, los pleitos con la Administración para resolverlos judicialmente tardan años, consecuentemente el que las administraciones públicas tuviesen el mecanismo legal, los ayuntamientos para someter a un arbitraje específico incluso como puede ocurrir en transportes terrestres, sus conflictos con los ciudadanos serían más que necesario y útil para todos nosotros como consumidores y como ciudadanos.

Respecto a los servicios generales de electricidad y gas, nos centraremos más en la electricidad porque en el fondo son muy parecidos, incluso en las regulaciones, conceptos, el suministro, los mecanismos que hay cuando uno ve la regulación de electricidad se parecen mucho y no es casualidad por lo tanto que el grupo de empresas que suministran estos servicios son

---

<sup>4</sup> Debemos evitar la judicial por la complicación técnica que supone ir a los tribunales de justicia

<sup>5</sup> Las leyes que en los últimos años se han venido regulando en la Administración Pública van dando cierta posibilidad para la negociación.

los mismos. La regulación de electricidad es un Real Decreto del año 2000 que tiene más de 200 artículos, a ver quién recurre a esto cuando tiene un problema de electricidad; con el gas sucede algo parecido y si sólo fuera esto... pero las remisiones y actualizaciones y normas reglamentarias de todo tipo son infinitas.

**Contratación del suministro de electricidad:** en cuanto a la calidad que deben dar las empresas suministradoras, la norma habla de tres conceptos para determinar la calidad que tienen que dar y estas normas que hay sobre la regulación de gas y electricidad salvo mejor criterio entiendo que son mínimos para los consumidores, es decir, las empresas no pueden incumplir todas las regulaciones que respecto a los consumidores se establecen, como este real decreto del año 2.000 o el que se publicó en su día para regular el gas.

Estas obligaciones de calidad que tiene la empresa para que haya un mínimo de calidad lo concreta esta norma en que tiene que haber una continuidad en el suministro, una calidad del producto, y una atención y relación con el cliente. Esos son obligaciones de la empresa.

De tal manera que cuando hablamos del primer paso para analizar qué nos puede pasar con la contratación de la electricidad, es obligación legal de la empresa el asesoramiento al consumidor, tanto en electricidad como en gas, si lo hacen bien están cumpliendo la ley pero si no lo hacen no es que estén siendo poco delicados con el cliente sino que están incumpliendo la ley. Es, por tanto, obligación legal el asesoramiento técnico al consumidor; aspecto que no debemos perder de vista. El asesoramiento técnico no solo va referido a si se puede o no hacer este suministro determinado sino además la obligación de por el consumo que podamos manifestarle al empresa que vamos a hacer nos sugerirá la potencia a contratar porque con el conocimiento técnico de la persona que asesora a cada consumidor cuando hace la consulta telefónica o personal y en función de la vivienda o local, ellos ya saben la potencia a contratar. Todos estos parámetros<sup>6</sup> es lo que va a influir en el precio final que tenemos que pagar por nuestras facturas.

Comentar respecto a los contadores que desde el 1 de enero de 2003 por las normativas que han ido sucediéndose en esta materia de electricidad y energía, las empresas distribuidoras están obligadas a facilitar los aparatos necesarios para la medida del consumo; en gas puede ser el aparato para la medición aportado por el cliente aunque con esta normativa que existe ya a ningún consumidor se le ocurrirá tal circunstancia y será la empresa en todo caso la que suministre el contador.

En cuanto a la facturación me interesa aclarar que cuando factura la empresa de electricidad o cuando nosotros hacemos el contrato del cual se va a derivar la facturación se ven unos numeritos arriba: 1.0; 2.0.1 etc. Esos números corresponden al tipo de tarifa y el consumidor tiene tarifa siempre 2.0 y si procede, algún número más. En cuanto tenemos nuestro suministro contratado, tenemos nuestra facturación, el impago de la factura de electricidad habilita a la empresa a la suspensión del suministro si se produce esta morosidad durante dos meses y transcurridos otros tantos habilita a la empresa de suministro a resolver el contrato de tal manera que si se llega a la resolución, es decir, a cancelar el contrato por parte de la empresa un nuevo alta le va a suponer los costes siempre mayores que habilitar el suministro por impago. Si no hemos pagado podemos ponernos al día de la deuda pero si damos luego lugar a

---

<sup>6</sup> Un ejemplo es la potencia a contratar.

este período de cuatro meses, tenemos el problema de corte en el suministro, cancelación del contrato y para su rehabilitación debe ser como una contratación nueva.

**La calidad en el suministro:** la norma que regula el suministro de electricidad señala que tiene que ser un servicio de calidad y para eso tiene que tener tres características, que haya continuidad en el suministro, es decir, que no haya interrupciones, que haya la calidad en el producto y la calidad en la atención. La calidad en la atención al cliente se ve siempre al hacer el alta con esta obligación que tiene de información la empresa. La calidad del producto en electricidad no es tan significativa como en el gas, esto es, el aparato funciona o no funciona; en el gas puede haber un poder calorífico diferente y para eso hay unos medidores sobre la calidad del gas. El problema fundamental para el consumidor es la continuidad del suministro, y en cuanto a ésta lo que hace esta normativa en tema de electricidad es hacer una distribución sobre zonas dependiendo del número de contratos o suministros que existen y a estas zonas va a establecer unos márgenes temporales en los cuales la empresa puede tener interrupciones.

**La distribución que se tiene:** zonas urbanas (conjunto de municipios con más de 2.000 contratos); zona semiurbana: entre 2.000 y 20.000; zona rural: [...] esa concentración es la que existe. A continuación se dice que hay dos tipos de interrupciones: programadas (han de ser anunciadas al consumidor mediante publicación en diarios de mayor difusión, anticipación de 24 horas, se tiene que notificar a la Administración autonómica, etc.) y yo no he leído la consecuencia por esta interrupción. Las interrupciones no previstas: se establece un cuadro de difícil comprensión, porque se dice que en las zonas urbanas.

**VI JORNADAS DE INFORMACIÓN  
SOBRE CONSUMO EN LOS MUNICIPIOS**

**TRATAMIENTO PENAL  
DE LAS RECLAMACIONES  
DE LOS CONSUMIDORES.  
¿CREACIÓN DE UN FISCAL  
DE CONSUMO?**

**D. Jesús Gargallo Giner.**  
*Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Teruel.*

## **TRATAMIENTO PENAL DE LAS RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES. ¿CREACIÓN DE UN FISCAL DE CONSUMO?**

Buenos días.

Hablar de consumo es hablar de la defensa de los ciudadanos. Habrá empresas, empresarios, las personas se dedicarán a lo que sea pero hay una cosa que nos une a todos de forma permanente, diaria y cotidiana y es la condición de consumidor. Hasta el propio señor Pizarro, aragonés de pro, también es consumidor, todos somos consumidores. Consecuentemente, que la Federación de Municipios, Comarcas y Provincias nos reúna para hablar de consumo es tanto como hablar de los derechos de los ciudadanos.

Ya sabéis que en nuestra propia Constitución la defensa de los consumidores y usuarios es un principio inspirador de todas las administraciones públicas y en general del mercado. Consecuentemente que la propia Administración vuelva a tener iniciativa para hablar de estos derechos ciudadanos –algunos de los cuales llegarán a entrar en colisión con los propios intereses de las administraciones públicas– es un gesto que siempre hay que aplaudir y sentirnos satisfechos.



## D. Jesús Gargallo Giner

*Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Teruel*

¿Qué importancia tiene el Ministerio Fiscal? ¿es necesario o no la creación de un fiscal especialista en consumo? Quiero partir rápidamente de lo que dispone nuestra Constitución y los poderes públicos que participan e intervienen en la protección de los derechos de los consumidores para pasar de ahí al Ministerio Fiscal, tanto desde el punto de vista penal como desde el punto de vista civil, para llegar a la conclusión de si es necesario o no un fiscal especialista en protección de los derechos de los consumidores y de los usuarios; por tanto este va ser el cuadro y vamos a intentar rellenarlo.

Hay que partir necesariamente desde el punto de vista de la Constitución y en su artículo 1 define al Estado español como un estado social, democrático y de derecho, entonces la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que entiende por un Estado social viene a decir al Tribunal Constitucional que los derechos fundamentales deben de ser garantizados por prestaciones sociales o de otra índole a cargo del Estado, que tiene que legitimar medios de defensa a los intereses y grupos de población socialmente dependientes y que si el Estado social no excluye los conflictos económicos, sí puede y debe proporcionar los cauces adecuados para resolverlos. Por tanto el Tribunal Constitucional hace referencia al Estado y el Estado debe proteger los derechos de los ciudadanos y también dentro de los derechos de los ciudadanos y los derechos fundamentales nos encontramos los derechos de los consumidores y de los usuarios. Y si bien sí que van a existir problemas económicos y va a haber siempre conflictos de esta naturaleza, el Estado debe proporcionar los cauces adecuados para resolverlos.

Ese precepto también hay que ponerlo en relación con otros preceptos de la Constitución, en el que el Estado debe remover todos esos obstáculos en los que se impida el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y por otra parte esto nos lleva ya al artículo clave de nuestra Constitución que hace referencia a la protección de los consumidores y usuarios y de ahí arranca toda legislación tanto nacional como autonómica que es el artículo 51 de la Constitución.

Este precepto constitucional dice claramente que los poderes públicos garantizarán los derechos de los consumidores y usuarios protegiendo mediante procedimientos eficaces, y aquí hace referencia a los bienes que hay que proteger, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos y esto lo tenemos que tener presente. La ley del Gobierno de Aragón sí hace referencia a la seguridad, a la salud y a los legítimos intereses económicos y todas las leyes que desarrollan este precepto y que hacen referencia a la protección de consumidores y usuarios tienen en cuenta estos bienes que hay que proteger pero además, los poderes públicos deben promover la información y la educación de los consumidores y

usuarios, deben fomentar las organizaciones y también consideramos que es muy importante deber oír a éstas en las cuestiones que puedan afectar a los derechos de los consumidores.

Esto hay que verlo dentro del marco del sistema constitucional económico que hace referencia a la libertad de empresa y economía de mercado, también a la función pública de la riqueza de tal manera que la Constitución dice que toda riqueza del país en sus distintas formas sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general y el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado. Los españoles, los consumidores y usuarios, tenemos que tener los mismos derechos en cualquier parte del territorio nacional y esto es así y tenemos que luchar para que sea así. Todos los consumidores y usuarios, todos los ciudadanos tenemos que tener y debemos de tener los mismos derechos en todo territorio nacional. Ya hemos hablado de los poderes públicos pero ¿a qué poderes públicos nos referimos? Nos referimos fundamentalmente a los estatales, autonómicos, comarcales y locales; todos ellos tienen sus competencias en materia de protección de los consumidores y de los usuarios y por eso el Estatuto de Economía de Aragón asumió las competencias exclusivas en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario y ello motivó la publicación reciente de la Ley 16/2006 del 18 de diciembre de protección y defensa de los consumidores. Esta ley define qué se entiende por consumidores y por usuarios, en principio podemos entender que consumidores somos todos, quien no puede decir que es consumidor, todos somos consumidores, todos consumimos productos, bienes o servicios para utilidad personal, familiar o doméstica. Esto en definitiva es a lo que se refiere el artículo 3, que resume el concepto de consumidores; no obstante voy a indicar el concepto de consumidores que viene recogido en esta ley en su artículo 3º: “tienen la consideración de consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas y las entidades asociativas sin personalidad jurídica que en concepto de destinatarios finales adquieren, utilizan o disfrutan productos, bienes y servicios de una naturaleza pública o privada”.

Estamos aquí hablando de personas físicas o jurídicas y entidades asociativas sin personalidad jurídica, que *en concepto de destinatarios finales* (esto es lo importante) adquieren, utilizan o disfrutan productos, bienes o servicios de naturaleza pública o privada. Si no tienen esta finalidad y no se utilizan estos productos, bienes o servicios para uso o disfrute personal, familiar o doméstico no se pueden considerar como destinatarios finales y no tendrán la consideración de consumidores; por tanto hay que tener en cuenta estos requisitos, pero dentro de los poderes públicos a los que me he referido, estatales, autonómicos y comarcales que forman parte de la administración del estado aunque hay otros poderes públicos como el Ministerio Fiscal. Tenemos que hacer referencia a lo que es el Ministerio Fiscal, es un órgano constitucional<sup>1</sup> dentro del Poder Judicial y debe de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Esta es la misión esencial del Ministerio Fiscal, órgano con relevancia constitucional integrado dentro del Poder Judicial y que además ejerce su función por medio de órganos propios, es decir por los fiscales, conforme a los principios de unidad de actuación, dependencia jerárquica y con sujeción en todo caso a los principios de legalidad e imparcialidad, es decir que el Ministerio Fiscal se erige por una estructura piramidal, en el vértice superior está el Fiscal General del Estado<sup>2</sup>, después hay Fiscales de Sala que son los especialistas y coordinadores en diversas materias, luego estamos los Fiscales de Titulares de Superior de

<sup>1</sup> El artículo 124 de la Constitución así lo establece.

<sup>2</sup> Lo nombra el Rey a propuesta, en nuestro caso, del Gobierno.

Justicia, Fiscales Jefe Provinciales y luego Fiscales, es decir, a veces hablamos que dentro de la estructura de Ministerio Fiscal hay muchos jefes y pocos soldados o hay muchos soldados y pocos jefes. En determinados momentos actúa de una manera o actúa de otra, pero se rige por órganos propios y está sujeto a los principios tanto de legalidad como de imparcialidad. El Fiscal está sometido a la ley y el Fiscal es imparcial y esta imparcialidad lleva aparejada la independencia, o sea que el Gobierno no puede dar órdenes al Ministerio Fiscal para que actúe de una manera o de otra, puede sugerir en su caso, pero luego el Ministerio Fiscal actuará conforme como entienda que debe actuar, sujeto al principio de legalidad pero además el Ministerio Fiscal debe promover, es un promotor de la acción de la justicia en defensa de la legalidad y es lo que nos interesa a nosotros en el caso de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

Que nadie tenga temor al Ministerio Fiscal, que estamos aquí para servir a los ciudadanos porque esa es nuestra misión y nuestra función esencial, el Ministerio Fiscal puede actuar tanto desde el punto de vista penal como desde el punto de vista civil. Somos promotores de ejercicio de acciones tanto penales como civiles, pero al Ministerio Fiscal llegan noticias o conocimientos de la comisión de delitos<sup>3</sup> por los atestados de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, la guardia civil o la policía, y también de querellas; pues bien, cuando las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen conocimiento de unos hechos, realizan el oportuno atestado y luego lo refieren al juzgado de instrucción de guardia y al Ministerio Fiscal, también en este caso las denuncias, -existe la obligación de denunciar por todas aquellas personas que tengan conocimiento de la perpetuación de hecho delictivo- hay que ponerlas en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad jurídica y la autoridad o funcionario, que faltando a la obligación de su cargo, deja intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia, es responsable y puede incurrir además en responsabilidad penal. ¿Qué quiere decir esto? Que las autoridades o los funcionarios públicos<sup>4</sup> tienen la obligación de denunciar cuando se tenga conocimiento de la comisión de un hecho delictivo y esto es muy importante. La denuncia simplemente es una declaración o manifestación de la comisión de un hecho delictivo, mientras que la querella además de eso, implica la participación en el proceso penal que se va a desarrollar a continuación.

En este caso quiero decir que el Ministerio Fiscal está abierto, tiene su oficina, está la Fiscalía de la Audiencia; entonces somos receptores de denuncias, el Fiscal cuando recibe una denuncia, la valora y realiza unas diligencias de investigación para determinar si existen o no indicios de responsabilidad penal y si existen indicios de responsabilidad penal, pues entonces lo traslada al Juzgado de Instrucción correspondiente para que ya como dicen se judicialice el asunto y ya es el Juzgado de Instrucción también el que pueda tomar medidas cautelares o otras medidas personales para prevenir, en este caso, la posibilidad de cometer otros hechos delictivos o para la garantía de las pruebas, etc., y para luego posteriormente ir a un proceso penal en el que el Ministerio Fiscal pueda ejercer la acusación, pero si el Ministerio Fiscal considera que los hechos no son constitutivos de delito pues lo sobresee y los archiva directamente, entonces esas son las facultades que tiene el Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal ejercerá las acciones penales, pero cuando los hechos sean constitutivos de delito ejercerá las acciones tanto penales como civiles, ahora puede haber una renuncia

*3 Nos referimos a la jurisdicción penal.*

*4 Todos los que forman parte de la administración del Estado.*

por parte del perjudicado, del agraviado, de la víctima, yo me reservo la acción civil para llevarla a un procedimiento civil distinto del proceso penal. Entonces el Ministerio Fiscal solamente ejercitará la acción penal y no la civil porque ha habido una renuncia o una reserva por parte del perjudicado o en su caso por parte de la víctima.

En cuanto a las competencias para instruir y conocer este tipo de procedimientos y de delitos, el competente para instruir es el Juzgado de Instrucción de Guardia y el perjudicado va allí e interpone la correspondiente denuncia, pero es el Juez de Instrucción es el que realmente determina si hay indicios o no de delito, luego pasa al Ministerio Fiscal que califica los hechos y luego se da al traslado, en su caso, a la defensa y luego ya vamos al Juzgado de lo Penal que es el que conoce ese tipo de procedimiento cuando las penas privativas de libertad no sean superiores a cinco años y en su caso a la Audiencia Provincial. Pero también conoce la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y esto es importante cuando los hechos ya sean muy graves. Y conoce de las defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o que puedan producir una grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, de la economía nacional o perjuicio patrimonial, en una generalidad de personas en el territorio de más de una audiencia, es el caso de Gescartera, Afinsa, etc., también de los fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales siempre que sean cometidos por bandas o por grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.

En cuanto a la competencia territorial, será competente el Juez del lugar donde se hubiese cometido el delito y en su defecto serán competentes el lugar donde se hayan descubierto las pruebas materiales del delito, donde el presunto reo haya sido aprehendido, en su defecto el de la residencia del presunto reo o en cualquier lugar en que hubiese tenido noticia del delito.

Sí nos preocupan a nosotros los delitos que se cometen a través de Internet, a través de los medios telemáticos, pero es muy difícil a veces determinar la responsabilidad penal porque no se tiene conocimiento del autor o de los posibles autores que pueden defraudar o estafar a través de estos medios que realmente hoy los usamos a veces muy alegremente; en estos supuestos la cuestión es muy problemática, porque por ejemplo si la acción y el resultado defraudatorio atraviesa varios estados como delito de tránsito o no se conoce al autor de los delitos por la falta de identificación o también es difícil determinar la posible responsabilidad de los operadores de la red, etc. Sería necesario hacer convenios, tratados internacionales de los Estados para perseguir estos hechos delictivos que se cometen a través de Internet, y en el que pueden participar varios Estados y es muy difícil en su caso aprehender y más aún enjuiciar aquellas personas que operan de esta manera y que además son autores de grandes estafas y dan lugar a graves perjuicios a los consumidores y a los usuarios. En cuanto a los autores de estos delitos que estamos hablando son los que cometen el hecho directamente o fuerzan o inducen a otros a ejecutarlos, también los que cooperan con actos necesarios para la comisión de estos hechos delictivos, pero ¿qué ocurre cuando hablamos de empresas o personas jurídicas? La persona jurídica en sí no puede delinquir, entonces ¿quién responde penalmente de los hechos cometidos por una empresa o parte de una sociedad? Pues hay que ir simplemente a la responsabilidad penal que viene determinada por el código penal, son los administradores tanto de hecho como de derecho, hay que ir y dirigirse contra los administradores porque la sociedad en sí misma no puede ser responsable penalmente de un delito,

no se puede enjuiciar a todos los socios que forman parte de una sociedad o de una empresa, serán responsables los administradores tanto de hecho como de derecho.

Ahora bien, si el código penal ha querido decir lo siguiente, en principio, no se puede ir en contra una entidad jurídica porque la sociedad en principio no puede delinquir, hay que ir contra los administradores de hecho o de derecho, pero si al administrador de hecho o de derecho de esa empresa o de esa sociedad se le ha impuesto una multa, se puede exigir el cumplimiento y el pago de esa multa a la sociedad, porque en definitiva es ella la que ha cometido el hecho delictivo y no los administradores de hecho o de derecho que en definitiva son los responsables y a veces también los que menos culpa tienen. Pero también es importante, a los efectos de determinar la autoría, en aquellos casos en que se comentan la autoría por medios o por soportes de difusión mecánicos; aquí sería muy importante la comisión de delitos relativos a la publicidad engañosa. El Código Penal cuando se cometa los delitos mediante la utilización de medios o soportes de difusión mecánicos responsabilizará penalmente a los que hayan redactado el texto, en su caso los directores de la publicación o programa, los directores de la empresa editora y los directores de la empresa grabadora, reproductora o impresora.

Vamos a referirnos a los distintos delitos que se pueden cometer, dentro del Código Penal hay un capítulo que hace referencia a los delitos relativos al mercado y a los consumidores, por tanto, sí que están aquí protegidos penalmente los consumidores y los usuarios y hace referencia a los delitos relativos al mercado y a los consumidores. Voy a enunciarlos, se castiga el espionaje empresarial, pues el hecho de descubrir los secretos de una empresa y apoderarse de los datos, documentos escritos o electrónicos, soportes informáticos, etc. También se castiga en este caso la difusión o la revelación o la cesión a terceros de estos secretos. En el tema de la Fórmula 1, los *McLaren* y los *Ferrari* con el espionaje industrial, la federación internacional de automovilismo a lo mejor lo sanciona pero esto ya se ha judicializado en Italia, en Módena y van no solamente por un arbitraje sino también por la vía penal; ya veremos a ver en que términos quedan estos hechos por los que se han apoderado de datos y documentos. Luego hay otros tipos enjuiciados, también es muy curioso, por el hecho de difundir, revelar o ceder estos secretos a terceras personas, en definitiva lo que se trata en estos casos es de obtener los secretos de una empresa, causarle graves perjuicios y además esto va en contra de lo que es la competitividad leal de las empresas. Dentro de los secretos simplemente decir que hay secretos atinentes al sector técnico, industrial de la empresa, por ejemplo, procedimiento de fabricación, reparación, montaje, secretos relativos al sector puramente comercial de la empresa, listas de clientes, proveedores, cálculo de precios, o también secretos concernientes a la organización interna de la empresa, relaciones de la empresa con el personal, si va bien si no va bien, situación financiera de la empresa, proyectos sobre la celebración de contratos, etc. Aquí lo que se castiga es la vulneración de los secretos de las empresas, el espionaje industrial, pero también se castiga la difusión, revelación o cesión de secretos por el obligado a guardarlos, esto también plantea muchísimos problemas: ¿hasta qué punto una persona o empleado de una empresa está obligado a guardar esos secretos cuando ya se ha ido de esa empresa?

Sí que hay matices, y la Ley de Sociedades Anónimas dice que los administradores después de cesar en sus funciones deberán guardar secreto sobre las informaciones de carácter confidencial, también se refiere a la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada y también

la Ley de Competencia Desleal. Indica que la divulgación, explotación sin autorización de su titular es una competencia desleal, pero desde el punto de vista penal es difícil determinar hasta qué punto una persona que forma parte de una empresa, está obligada a guardar los secretos, que tiene conocimiento precisamente por haber pertenecido a esa empresa. Entonces las empresas ya juegan este conflicto de interés para obtener información tanto de los que están en una empresa que a mí me interesa, yo lo puedo contratar, me lo llevo, le doy un buen contrato y luego ya veremos a ver si me comenta y me dice todos los secretos de esa empresa que realmente es mi competencia. Esto es un problema que también desde el punto de vista penal plantea muchísimos problemas, también se castiga la difusión de estos secretos por terceros, es decir, los que con conocimiento de su origen ilícito y sin haber tomado parte en su descubrimiento, realizan alguna de esas conductas que anteriormente hemos referido, es decir, que aquí no es una persona que se apodera de los documentos, datos etc., sí que tiene conocimiento de su origen ilícito y sin haber tomado parte en su descubrimiento realiza alguna de esas conductas, puede dar lugar hasta el chantaje.

A Ron Dennis, de McLaren, Fernando Alonso le dijo: “Ojo que si gana Hamilton yo voy a revelar estos secretos que tengo conocimiento porque a mí me han comunicado a través de Internet o a través de [...]”.

Esto es peligroso, por eso también le han llamado a declarar, veremos a ver en qué termina todo esto pero para que veáis la importancia que tiene.

Luego también los delitos contra la disciplina del mercado, los delitos publicitarios, aquí esto también es muy importante, en este supuesto de los delitos publicitarios solamente pueden ser autores los fabricantes o los comerciantes que en sus ofertas de publicidad de productos o servicios hagan alegaciones falsas o manifiesten características inciertas sobre esos productos, pues bien aquí podríamos alargarnos muchísimo, para haber de qué se trata la publicidad engañosa, también se castigan las defraudaciones cuando en perjuicio de los consumidores se facturen cantidades superiores por productos o servicios cuyo precio o costo se mida por aparatos automáticos mediante alteración o manipulación de estos, aquí, los aparatos que midan, el control del agua, del gas, de la electricidad, etc., el ir a unas gasolineras y resulta que te sale una cantidad superior de gasolina a la que has recibido, hace tiempo hubo también investigaciones por parte de la fiscalía para determinar porque se descubrió que había gasolineras que cobraban y tenían alterados los surtidores y eso causaba un grave perjuicio. Entonces aquí nos podíamos encontrar con este tipo de delitos. También se castigan las maquinaciones para alterar el precio de las cosas, la utilización fraudulenta de información privilegiada, también el acceso fraudulento a los medios de comunicación, la alteración de equipos de telecomunicaciones, etc. Estos supuestos son constitutivos de delito, están recogidos en el Código Penal y el bien jurídico protegido en definitiva es el mercado. En estos supuestos son delitos semiprivados o semipúblicos, es decir que es necesaria la denuncia de los perjudicados o agraviados para la persecución de estos hechos delictivos, si no se denuncia por parte de los agraviados o perjudicados, el Ministerio Fiscal no puede intervenir, estamos con las manos atadas salvo que los perjudicados o agraviados sean menores o personas desvalidas, en ese caso el Ministerio Fiscal podría intervenir o cuando afecte a los intereses generales de la población o cuando se haya producido un grave perjuicio pero si no, el Ministerio Fiscal no puede intervenir. En cuyo caso a veces se comenten estos delitos y nosotros no tenemos constancia o conocimiento de ello porque el perjudicado o agraviado no lo ha denunciado

o porque ha querido ir a otro sistema distinto para que su situación se solvete de otra manera, por ejemplo yendo al sistema arbitral o poniendo en conocimiento de la inspección de consumo. Pero estos delitos quedarían impunes si no se denuncian por parte del perjudicado, o del agraviado. Si el perjudicado o agraviado denuncia, entonces el Ministerio Fiscal interviene y tiene la obligación de intervenir. Este requisito de perseguibilidad es muy importante porque luego lo haré referencia si es necesario o no un fiscal especialista en esta materia. Luego también es importante la publicidad de la sentencia, que se sepa el contenido de la sentencia dictada en la que se ha condenado a una empresa, a una sociedad o una entidad por un delito en contra de los derechos de los consumidores y luego por supuesto, también las medidas que se pueden adoptar como son la clausura o la disolución o la suspensión de esas actividades.

También los muy importantes los delitos que hacen referencia a la estafa, aquí sí son delitos en que el Ministerio Fiscal puede intervenir, de oficio directamente. La estafa se diferencia de estos que hemos referido anteriormente, en que es necesario que haya un ánimo de lucro, que se utilice un engaño bastante suficiente para producir un error, también que se induzca a un acto de disposición patrimonial en perjuicio propio o ajeno. La estafa en este caso siempre se actúa cuando se induce a error a otro y hay una disposición patrimonial en perjuicio propio o ajeno. También se considera que hay estafa cuando se prevalece de la manipulación informática o artificio semejante para conseguir una transferencia no consentida, y también se considera como estafa y se aplican las mismas penas a los que fabriquen, introduzcan, posean o faciliten programas de ordenador específicamente destinados a la comisión de las estafas previstas.

Hay otros tipos de delitos que a mí sí que me interesan, son los delitos contra la salud pública, el artículo 51 de la Constitución es referido, esto sí que es importante porque a veces los consumidores no sabemos que comemos ni que tomamos. Vamos a hacer simplemente una redacción de los delitos contra la salud pública:

- En primer lugar se castiga la elaboración, el despacho, el suministro o comercio no autorizado de sustancias nocivas para la salud que pueda causar daños y estragos. Se castiga también el tráfico de sustancias o productos nocivos, se castiga también el despacho de medicamentos deteriorados o caducados, este apartado es preocupante porque hay una gran piratería ahora con los medicamentos, los medicamentos que tomamos deben tener la correspondiente prescripción médica.

También se castiga la tutela penal de la Salud Pública en actividades relacionadas con el dopaje en el deporte, tanto deportistas federados como no federados, los niños o las personas que les gusta el deporte y que toman sustancias o que se someten a tratamientos no reglamentarios; aquí podríamos hablar del tema de atletismo, Mario Jones, resulta que en las olimpiadas todas medallas que ganó había sido bajo el dopaje. Con el ciclismo, en el Tour de Francia, la Vuelta Ciclista a España... esto es un problema también, pero no sólo pueden tomar estas sustancias los deportistas federados sino cualquier persona que para obtener un mayor rendimiento se sometan a la ingesta de estas sustancias que a la larga nos pueden perjudicar con un grave perjuicio a la salud; también se castiga la alteración de medicamentos, la imitación o simulación de medicamentos, el tráfico ilegal de medicamentos, la producción y el tráfico de alimentos, productos y bebidas nocivas para la salud, fabricar o vender bebidas o comestibles destinados al consumo público, también el tráfico de géneros corrompidos, también se castiga y aquí y es preocupante la adulteración de alimentos, sustancias o bebidas destinadas al

comercio, y la manipulación de carnes o productos de animales. Es delito cuando se administran a los animales, cuyas carnes o productos se destinen al consumo humano, sustancias no permitidas que generen riesgo para la salud de las personas o en dosis superiores o para fines distintos a los autorizados, es delito el hecho de sacrificar animales de abasto o destinar sus productos al consumo humano, sabiendo que se les ha suministrado esas sustancias. Y también es delito despachar al consumo público las carnes o productos sin respetar los períodos de espera, que en su caso reglamentariamente se establece. El consumo de clenbuterol, por sus efectos anabolizantes, produce alteraciones hormonales y anomalías graves en el sistema circulatorio de los humanos, sí hemos tenido hechos que son constitutivos de delito en las piezas de los animales que después van destinadas al consumo y que nosotros ingerimos y comemos. A veces tenemos síntomas que no sabemos de qué nos vienen y a veces es por lo que comemos. Todos los que tengan animales deben tener cuidado también con lo que se les da a esos animales, porque luego los consumidores y usuarios lo tomamos.

La Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que el Ministerio Fiscal está legitimado para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y también de los intereses difusos de los consumidores y de los usuarios; la acción de cesación es un arma muy importante que no solamente tiene el Ministerio Fiscal sino las organizaciones o asociaciones que trabajan en defensa de los derechos de los consumidores y de los usuarios pero el Ministerio Fiscal también está legitimado para ejercer la acción de cesación. Esta acción de cesación conceptualmente responde a un requerimiento de justicia de economía procesal y social y que ordena en definitiva que se termine con esa conducta irregular o ilícita y en su caso que se indemnice a los consumidores o a los usuarios que hayan sufrido esta conducta irregular.

**La acción de cesación:** el Ministerio Fiscal es importante dentro de este apartado, ¿por qué interviene el Ministerio Fiscal y por qué no se deja a iniciativa de los particulares o de las organizaciones o asociaciones que luchan en defensa de la protección de los consumidores y de los usuarios? Porque a veces el individuo esta solo y hay una desigualdad de armas en el proceso, por tanto es necesario en este caso que intervenga el Ministerio Fiscal para tutelar los derechos fundamentales de los individuos y para velar por el interés social de las personas.

Dentro de lo que es el proceso, hay que decir que la posición procesal de un consumidor o usuario aislado en un proceso, en un pleito que se sigue contra una gran empresa aunque teóricamente y formalmente sea equivalente a la de ésta, en la práctica existe una gran desigualdad entre unos y otros. Entonces a lo mejor el individuo ante esa situación no se puede pagar un letrado o la empresa tiene unos buenos abogados que conocen la materia y al ciudadano lo envuelven; en este caso, hay un grave perjuicio, porque a veces las leyes están pero también se interpretan de diversas formas y hay que buscar las triquiñuelas procesales, legales, etc., es decir, lo que quiero manifestar es que el individuo, el ciudadano en sí mismo está en una situación de inferioridad frente a las grandes empresas, sobre todo cuando haya sido perjudicado en sus derechos, por tanto aquí se legitima la intervención del Ministerio Fiscal, y para el ejercicio de la acción de cesación está legitimado prácticamente en todo lo que hace referencia para la defensa de los consumidores y de los usuarios, por tanto en todas las leyes que hacen referencia a las mismas está legitimado el Ministerio Fiscal.

Esta acción de cesación se realiza en un juicio verbal, el trámite es rápido y una vez que se ejercita la acción ante el Tribunal del lugar donde el demandado y tenga su establecimiento

o en su defecto tenga su domicilio, entonces el Juez o el Tribunal requerirá a la empresa o al particular o a la persona que cese el ejercicio de esa conducta que realmente es perjudicial para los derechos de los consumidores.

Otra forma de intervención del Ministerio Fiscal es la siguiente: el perjudicado ejerce la acción de cesación, en segundo lugar el Juez dicta una sentencia favorable al perjudicado pero el demandado sigue adelante, el demandado dice: —“me trae el paio esta sentencia que el Juez ha dictado”. El perjudicado va al Juez: —“es que este señor sigue con esta misma conducta que a mí me esta causando un grave perjuicio. Entonces el Juez requiere al demandado o al “agresor” y le dice: —“hay una sentencia que a usted se le condena para que cese en su actividad” y el otro sigue, entonces ¿qué ocurre? pues no hay otra manera de actuar que es denunciar otra vez este señor pero ya por la vía penal, porque está incurriendo en un delito de desobediencia, y en estos casos ya interviene el Ministerio Fiscal. Un ejemplo rápido.

Unos vecinos de una comunidad de propietarios tienen abajo un bar en el que hay mucho ruido por las noches, entonces se quejan, lo ponen en conocimiento del ayuntamiento: “bueno, es que la juventud... claro, también tiene derecho al ocio, a disfrutar... claro los vecinos están que se suben por las paredes... bueno lo ponen en conocimiento del ayuntamiento y el ayuntamiento pone al final unas multas irrisorias que al propietario o dueño del bar de abajo le compensa pagar esas multas... yo sigo vendiendo mis cubatas... con los decibelios... entonces los vecinos ejercen la acción de cesación y el juez les da la razón a ellos pero este señor sigue otra vez y sigue en el bar con los decibelios, con su música, con los jóvenes que están allí al lado... ¿qué ocurre? Hay que ir a la vía penal porque se está cometiendo un delito contra la autoridad judicial por desobediencia.

¿Es necesario un Fiscal especialista en materia de consumo? Como veis el Ministerio Fiscal tiene mucha importancia, hay muchos delitos que hacen referencia al mercado y a los consumidores, hay muchos delitos en los que se tiene que proteger la salud de los ciudadanos, de los consumidores y de los usuarios. El Ministerio Fiscal está legitimado para ejercer la acción de cesación, pero es necesario crear un fiscal especialista en materia de consumo. Yo me pregunto sí o no.

Quiero deciros que hay una Instrucción de la Fiscalía General del Estado que hace referencia a la instrumentalización efectiva de unidad de actuación establecida en el artículo 124 de la Constitución donde se pretende que haya una unidad de actuación del Ministerio Fiscal. Se están cometiendo muchos delitos, la forma de cometerlos es diversa, cada vez hay temas que realmente nos desbordan, la comisión de hechos delictivos, y ya es necesario desde el punto de vista de la Fiscalía General del Estado crear fiscales especialistas en determinadas materias porque a veces conocemos de todas pero no en su profundidad o con un conocimiento concreto y determinado. La Fiscalía General del Estado lucha para la especialización del Ministerio Fiscal<sup>5</sup>, pretende entonces esa especialización en muchas materias, por ejemplo violencia sobre la mujer, protección de víctimas, jurisdicción de menores, vigilancia penitenciaria, delitos económicos, medio ambiente, incendios forestales, siniestrabilidad laboral, seguridad vial, protección de incapaces, extranjería, cooperación internacional, anticorrupción, delincuencia informática y a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas añadimos también la protección

<sup>5</sup> La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal la ha aprobado recientemente.

de los derechos de los consumidores y de los usuarios y creamos una fiscalía especial para ellos o no. Esto plantea muchos problemas, la especialización es buena porque hay fiscales que se destinan, recursos humanos de la fiscalía para conocer sólo y exclusivamente de estas materias, violencia de género, pues es un tema muy importante, la violencia doméstica, que vamos a hablar de los menores, que vamos a hablar de los mayores, de las incapacidades de las tutelas, que vamos a hablar también de la siniestralidad laboral, de los accidentes laborales; la intervención del Ministerio Fiscal en estos casos es importante y es necesario. Desde el punto de vista de los derechos de los consumidores creemos que hasta que no se cambie la ley o el código penal no es necesario ni tampoco crear un fiscal especialista en la materia de la protección de los consumidores y usuarios. ¿Por qué? Porque el legislador en estos casos, dentro de los que es el ámbito penal, dice que estos delitos no se perseguirán si no es virtud de denuncia previa del perjudicado o el agraviado, luego si no hay denuncia previa por parte del perjudicado o del agraviado el Ministerio Fiscal no puede intervenir. Si el legislador hubiera dicho que el Ministerio Fiscal intervendrá de oficio en los delitos relativos al mercado y a los consumidores y usuarios entonces el Ministerio Fiscal sí que tiene que intervenir; aquí le deja la posibilidad a los particulares de ejercer o no la acción penal, el Ministerio Fiscal tiene un carácter subsidiario y porque son delitos semiprivados o semipúblicos. ¿Qué ocurre también con la Acción de Cesación? La Acción de Cesación legitima al Ministerio Fiscal pero no le obliga a intervenir en los procedimientos, por tanto puede ser que los particulares, organizaciones o asociaciones de consumidores ejerzan la Acción de Cesación pero el Ministerio Fiscal no tiene constancia o conocimiento de ello, a no ser que la ejerza él directamente, por tanto se deja a las organizaciones o asociaciones de consumidores el ejercicio de esa Acción de Cesación.

También porque considero que no es necesario una especialización del Ministerio Fiscal bien porque para eso están los sistemas arbitrales incluso las leyes de protección a los consumidores, fomentan los sistemas arbitrales, a las empresas, a las asociaciones, etc., incluso les dan subvenciones y les premian. En este caso el sistema arbitral es una forma rápida de actuar o de tener una justicia a través del Laudo y lo que se pretende es que haya un Laudo conciliatorio. ¿Qué pasa con los Laudos? Que tienen la misma fuerza que una sentencia dictada por un tribunal y si no se cumple el Laudo habrá que ir a la jurisdicción civil para pedir la ejecución de ese Laudo y si no se cumple la jurisdicción civil entonces sí que intervendrá el Ministerio Fiscal porque se puede incurrir en un delito de desobediencia y porque también estimo que hay otra forma de protección de los consumidores que viene determinada por las competencias de las administraciones públicas, y en este caso para prevenir estas lesiones de los derechos de los consumidores está la inspección de consumo que es muy importante. Hay que tener en cuenta, en este aspecto, que los inspectores tienen carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y que las diligencias y las actas de infracción que extiendan tiene naturaleza de documento público y tiene valor probatorio, por tanto ¡qué gran importancia y qué arma tan importante tiene la administración a través de la inspección de consumo!

Por eso quiero decir que hay otros medios muy importantes para proteger los derechos de los consumidores sin quitar la importancia que tiene el Ministerio Fiscal tanto desde el punto penal como desde el punto de vista civil.

A veces puede haber una doble sanción en este caso por parte de la administración y por parte de jurisdicción penal si concurren por ejemplo, sujeto, hechos y fundamento sancionador; en estos supuestos hay que decir que la administración cuando inicie un Expediente Sancionador Administrativo y tenga o sospeche que los hechos son constitutivos de delito puede seguir adelante con ese procedimiento sancionador administrativo lo debe poner en conocimiento de la autoridad judicial penal y que la administración sancionadora de la administración subsidiaria, entonces, lo pone en conocimiento de la autoridad judicial y si considera ésta que los hechos son constitutivos de delito seguirá adelante y se dictará una sentencia que puede ser condenatoria o absolutoria. Si la sentencia es condenatoria, el procedimiento o el expediente sancionador administrativo se tiene que archivar, si la sentencia es absolutoria entonces la vía penal sí que se puede seguir por la vía administrativa y en este caso la autoridad administrativa puede imponer la sanción correspondiente.

Esto está claramente determinado en la Ley de Régimen Jurídico de las administraciones públicas cuando dice que no podrá sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos que se aprecie identidad de hechos sujeto y fundamento, y luego también es importante que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales vincularán a las administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que se sustancien. La administración queda vinculada por el relato fáctico de las resoluciones judiciales y penales, y respecto a estos efectos del llamado concurrencia de sanciones, la potestad sancionadora tiene una serie de límites que vienen determinados en la Constitución, estos límites no solamente son los de la legalidad, la interdicción de las penas de privación de libertad y el respeto de los derechos de defensa, sino también el de la subordinación de los actos sancionatorios de la administración a la autoridad judicial.