



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS

memoria del consejo de consumidores y usuarios

2007

memoria
del consejo de
consumidores
y usuarios

2007



índice

Presentación	5
1. Memoria de actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios	9
1.1. Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios	10
1.2. Órganos de funcionamiento del Consejo	11
1.3. Organizaciones integradas en el Consejo	12
1.4. Constitución del III Consejo de Consumidores y Usuarios	14
1.5. Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios	15
1.6. Política de transparencia del Consejo de Consumidores y Usuarios	28
2. La política europea de protección de los consumidores en el año 2007	33
2.1. El derecho primario u ordinario: el Tratado de Lisboa	34
2.2. El derecho derivado	36
3. La evolución del consumo en España	53
3.1. Introducción	54
3.2. La estructura de la cesta de la compra de los españoles	57
3.3. La evolución de los precios de la energía y los alimentos, su evolución a nivel industrial y su traslación al consumo	60
3.4. El consumo y sus efectos sobre el crecimiento	64
3.5. Perspectivas de futuro en el consumo	65
3.6. Conclusiones	67
4. Vivienda, accesibilidad y endeudamiento de los hogares	69
4.1. Introducción	70
4.2. El mercado de la vivienda en España. Aspectos más relevantes	71
4.3. Accesibilidad a la vivienda	84
4.4. El endeudamiento de los hogares	88
4.5. Política de vivienda en España y accesibilidad	90

5. Los consumidores y las tecnologías de la información y las telecomunicaciones	95
5.1. Introducción	96
5.2. Órganos de funcionamiento del Consejo	96
6. Los consumidores y la energía	109
6.1. Introducción	110
6.2. El gasto energético de los consumidores	110
6.3. Los precios de la energía en España, en comparación con el resto de la Unión Europea	111
6.4. ¿Tarifa integral o contratos a precio de mercado?	117
6.5. Seguridad de suministro	122
6.6. Calidad en el suministro	125
6.7. Nota explicativa sobre el “déficit tarifario” eléctrico	128





presentación

Presentación

Francisca Sauquillo Pérez del Arco

La Presidenta del Consejo de
Consumidores y Usuarios



El Consejo se configura como un órgano de representación y consulta a escala nacional a través de las organizaciones de consumidores más representativas para defender los intereses de los consumidores y usuarios e incidir en la toma de decisiones que se adopten por los poderes públicos en relación con la política de consumo. La evolución social y económica, la complejidad del mercado y la propia evolución del derecho de consumo, hacen necesaria la participación de las organizaciones de consumidores en un órgano de representación y consulta, al objeto de que las medidas o disposiciones que deban adoptar los poderes públicos gocen de la mayor participación de la sociedad civil organizada y consenso posible, que redundará en beneficio de la gobernabilidad y de la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

El Consejo desarrolla una amplia actividad a favor de los consumidores; por una parte elaborando informes, estudios y dictámenes sobre aquellas materias que afecten a la vida diaria

de los consumidores y usuarios y, por otra, participando en foros, tanto nacionales como comunitarios, en representación de los consumidores y usuarios.

Los consumidores y usuarios necesitan, por parte de aquellos que les representan, observar que el Consejo de Consumidores y Usuarios tiene una línea de trabajo coherente y continuada en el tiempo, que da respuesta a sus expectativas y que, sin ningún tipo de duda, cumple con el principio legal que justifica su existencia y papel que tiene encomendado.

Éste, entre otros, es el objetivo que queremos ofrecer a todos aquellos que nos consulten a través de estas páginas.

No quisiera finalizar sin dejar constancia de mi agradecimiento al trabajo y colaboración de las organizaciones presentes en el Consejo, por su permanente disponibilidad a dedicar su esfuerzo al mismo, con la única finalidad de alcanzar una sociedad mejor.





memoria de
actividad del
consejo de
consumidores
y usuarios

Memoria de actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios

1.

1.1 Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios

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

El actual Consejo se regula en el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio² incorpora una serie de novedades que pretenden potenciar el papel del Consejo como interlocutor con las administraciones y los operadores económicos, mejorando sus estructuras al objeto de convertirlo en un órgano ágil y eficaz.

El Consejo de consumidores y Usuarios tiene funciones

De consulta

Es el órgano consultivo de la Administración General del Estado en materia de protección de los Consumidores y Usuarios, siendo preceptivo su dictamen en los reglamentos de desarrollo y aplicación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; las disposiciones generales sobre Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas; las condiciones generales de los contratos o modelos de contratos regulados o autorizados por los poderes públicos en servicios de interés

general o prestados a los consumidores por empresas públicas y cuando una ley así lo establezca.

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

De representación

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

De iniciativa

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

De colaboración

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

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

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

2. BOE núm. 204, de 26 de agosto de 2005

Otras

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

1.2 Órganos de funcionamiento del Consejo

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

Son funciones del Pleno:

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



- Convocar a expertos, seleccionados por razón de la materia que se vaya a tratar, y a representantes de colectivos interesados o afectados.
- Elaborar y aprobar anualmente la Memoria del Consejo
- Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo y,
- Asumir cualquier otra atribución o función establecida en el Real Decreto 894/2005/ de 22 de julio.

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

Las Comisiones Técnicas se crean a propuesta del Presidente del Consejo con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno y tendrán la composición que acuerde el Pleno.

El III Consejo de Consumidores y Usuarios acordó la constitución de las siguientes Comisiones Técnicas de carácter permanente:

- Acceso a la Justicia y Servicios de Interés General.



- Asuntos Económicos.
- Salud, Seguridad y Normalización
- Políticas Sectoriales
- Políticas Comunitarias y,
- Cooperación Institucional y Representación. Información y Formación

El Consejo, como está previsto en su Reglamento de Funcionamiento Interno, creó una Comisión Técnica temporal, denominada Competencia y Consumo,

1.3 Organizaciones integradas en el Consejo

Integran el Consejo de Consumidores y Usuarios diez vocales designados por las siguientes Asociaciones de Consumidores y Usuarios, legalmente las más representativas en el ámbito supraautonómico³

- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
- Asociación General de Consumidores ASGECO Confederación (ASGECO – confederación)
- Asociación de Usuarios de la Comunicación. (AUC)
- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)

- Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
- Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI)
- Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
- Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
- Unión de Consumidores de España (UCE)
- Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

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

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

A lo largo del pasado ejercicio las Asociaciones de Consumidores y Usuarios integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios atendieron un total de 1.176.910 consultas y reclamaciones de los consumidores.

3. La Orden SCO/490/2006, de 23 de febrero acuerda el nombramiento de los vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm. 49, de 27 de febrero de 2006)

EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS 2000 A 2007 (%)

Sectores (N= 100%)	2000 N = 868.399	2001 N = 831.063	2002 N = 982.695	2003 N = 1.026.088	2004 N = 1.098.434	2005 N = 1.138.098	2006 N = 1.026.959	2007 N = 1.177.164
Administración	1,57	1,58	2,71	1,96	2,77	2,79	1,45	2,87
Adquisición de muebles	1,0	0,6	1,4	1,1	1,4	1,2	1,1	1,54
Agencias viajes	1,79	1,32	1,55	1,43	1,95	1,83	1,57	2,50
Agua	1,0	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,2	0,44
Alimentación y bebidas	4,0	3,4	1,5	1,0	1,7	2,4	0,7	1,29
Automóviles nuevos	1,21	1,10	1,17	1,25	1,60	1,12	0,90	1,05
Automóviles usados	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	2,3	1,5	1,35
Compañías de seguros	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1	2,5	3,54
Compañías eléctricas	1,83	2,39	2,27	1,98	1,67	1,82	0,98	1,78
Comunicaciones electrónicas	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2	12,1	17,45
Comunidad de propietarios	1,12	1,03	1,48	0,01	0,01	0,22	0,18	1,05
Correos y mensajería	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,06
Datos personales	0,14	0,02	0,07	0,03	0,03	0,03	0,03	0,21
Electrodomésticos	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4	1,8	3,36
Electrodomésticos –S.A.T.	2,9	2,7	2,4	1,7	2,7	1,6	1,3	1,29
Enseñanza	0,77	0,35	9,31	1,26	0,58	0,93	0,26	0,25
Farmacia	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,15
Gas y derivados	2,67	3,09	2,85	2,31	1,99	1,87	1,28	1,45
Hostelería -restauración	1,52	1,57	1,11	0,93	0,85	0,93	0,58	0,73
Informática y reparaciones	0,40	0,37	0,15	0,00	0,00	0,19	0,15	0,22
Medio ambiente	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,05
Otros sectores	21,91	23,33	14,65	31,16	21,04	19,19	25,01	16,35
Publicidad	0,6	0,8	1,0	1,2	0,6	1,3	1,0	0,12
Reparación de automóviles	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6	1,2	2,07
Reparaciones en el hogar	3,3	3,1	2,3	1,7	2,6	3,3	2,7	3,29
Ropa - calzado	1,82	1,36	1,49	0,80	0,76	1,74	1,32	1,72
Sanidad privada	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	0,7	0,92
Sanidad pública	1,13	1,02	0,63	0,56	1,47	0,86	1,18	0,84
Seguros de automóviles	1,38	1,48	1,73	1,72	2,38	1,00	0,46	0,59
Servicios financieros	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9	15,08	12,58
Servicios municipales	0,08	0,00	0,00	0,00	0,88	1,77	1,38	0,01
Tiempo compartido	0,45	0,47	0,35	0,08	0,01	0,06	0,05	0,09
Tintorería	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,7	0,7	0,63
Transportes públicos	2,26	1,96	1,54	1,14	1,75	2,25	2,59	3,62
Venta a distancia	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,11
Vivienda arrendamiento	6,3	6,1	5,9	4,7	8,6	3,7	2,3	2,89
Vivienda en propiedad	9,62	10,96	12,73	12,44	11,01	13,46	11,93	11,53

FUENTE: Datos remitidos por las organizaciones de consumidores. INC. 2008

1.4 Composición del III Consejo de Consumidores y Usuarios

Conforme a lo previsto en el Real Decreto 894/2005 y por Orden SCO/490/2006, de 23 de febrero, por la que se acuerda el nombramiento de los vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios, a propuesta de las 10 organizaciones de organizaciones de consumidores y usuarios más representativas, se nombraron los miembros del Consejo, procediéndose a la constitución del mismo,

Durante el año 2007 se han producido algunos cambios en la composición de Consejo, destacando el cese: D. Antonino Joya Verde (cese como Vicepresidente y vocal) y el nombramiento de D. Félix Martín Galicia como Vicepresidente.

La Presidenta

Dña. Francisca Sauquillo Pérez del Arco

El Vicepresidente

D. Félix Martín Galicia elegido Vicepresidente del Consejo de Consumidores y Usuarios, en el Pleno de 22 de noviembre de 2007.

El Vicepresidente del Consejo ejerce, asimismo, la Presidencia de la Comisión Técnica de Cooperación Institucional y Representación. Información y Formación, y representa al CCU ante el Comité Económico y Social.

Los Vocales

- D. Manuel Pardos Vicente (Titular) y D. Fernando Herrero Sáez de Eguilaz (vocal suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE).
- Dña. Ana Isabel Ceballo Sierra (Titular) y D. Vicente Stinga Perdomo (vocal suplente), en representación de la Asociación

General de Consumidores – Confederación (ASGECO – CONFEDERACIÓN).

- D. Bernardo Hernández Bataller (Titular) y D. Alejandro Perales Albert (Suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- Dña. M^a del Prado Cortés Velasco (Titular) y Presidenta de la Comisión Técnica de Acceso a la Justicia y Servicios de Interés General y D. Fernando López Romano (Suplente), representación de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)
- D. Fernando Móner Romero (Titular) y Presidente de la Comisión de Política Comunitaria y M^a Emilia Gómez Huerta (Suplente), en representación de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU).
- Dña. Agustina Laguna Trujillo (Titular) y Presidenta de la Comisión de Políticas Sectoriales y D. Gustavo Samayoa Estrada (Suplente), en representación de la Federación de Usuarios – Consumidores Independientes (FUCI)
- D. Félix Martín Galicia (Vicepresidente) y Presidente de la Comisión Técnica de Cooperación Institucional y Representación. Información y Formación y Dña. Remedios Aceña, en representación de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPA-COOP)
- D. Miguel Enrique García López (Titular) y Presidente de la Comisión Técnica de Salud, Seguridad y Normalización y D. David Peciña (Suplente), en representación de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
- D. José María Roncero Garrido (Titular) y Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y D. Dacio Alonso González (suplente), en representación de la Unión de Consumidores de España (UCE).

- D. José Ramón Lozano Petit (Titular) y Dña. María de la Ceda Linares (Suplente), en representación de la Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

El Secretario

D. Nelson Castro Gil. Funcionario del Instituto Nacional del Consumo y responsable del Área de Coordinación del Consejo de Consumidores y Usuarios

1.5 Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios.

1.5.1 Actividad general

A lo largo del año 2007 el Consejo de Consumidores se ha reunido en 17 sesiones plenarios, de las cuales seis han tenido carácter extraordinario, habiendo abordado, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Consejo General del Colegio Oficial de Farmacéuticos, D. Pedro Capilla para exponer la problemática suscitada por el requerimiento realizado por la Comisión Europea al Reino de España sobre la regulación de las farmacias, que al entender de aquella contraviene el principio del libre establecimiento.
- Evaluación y aprobación del informe sobre la propuesta del Consejo para regular la reunificación de deudas y mediación en todo tipo de créditos: problemas y propuestas de regulación.
- Análisis del Anteproyecto de Ley por la que se regula la protección de los consumidores y usuarios en la contratación de bienes y servicios con oferta de restitución posterior de todo o parte del precio y, en su caso, con ofrecimiento de revalorización.
- Comparecencia de D. Juan Antonio Riviere, Consejero de Relaciones con los Consumidores de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea, sobre los trabajos que se vienen realizando sobre competencia y consumo.
- Comparecencia, a petición propia, del Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo, D. Fernando Puig de la Bellacasa, al objeto de informar sobre la tramitación del proyecto de Ley de medidas para la protección de la salud y la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores.
- Comparecencia, según acuerdo del Consejo de fecha 23 de enero de 2007, del Secretario General de Transportes del Ministerio de Fomento, D. Fernando Palao Taboada, para ofrecer información sobre la situación del acuerdo firmado entre el Ministerio de Fomento y Air Comet.
- Adopción de una posición coordinada del Consejo de Consumidores y Usuarios, sobre el incremento de tarifas de los operadores móviles.
- Comparecencia del Secretario de Estado de Economía, D. David Vegara Figueras y del Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo, D. Fernando Puig de la Bellacasa y Aguirre, a petición propia, para informar al Consejo sobre el proyecto de reunificación de créditos y la nueva propuesta de regulación de bienes tangibles. Aprobación, en su caso, de las actas anteriores.
- Jornada realizada por el Consejo sobre el Libro Verde y el acervo comunitario en materia de consumo.
- Vista al Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comisaria Europea de Protección a los Consumidores, Dña. Meglena Kuneva
- Informe sobre los avances del Comité de Seguimiento para la implantación de la Televisión Digital Terrestre de la situación de los trabajos y programación futura.

- Comparecencia del Presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO), D. Aurelio Martínez Estévez, para informar sobre la tramitación de los anticipos aprobados por el Consejo de Ministros destinados a los afectados por el caso Forum y Afinsa.
 - Comparecencia del Director General de Telecomunicaciones y para Tecnologías de la Información, D. Bernardo Lorenzo Almendros, para informar sobre el desarrollo e implantación de la Televisión Digital Terrestre. (TDT).
 - Elaboración de un documento de base sobre las demandas de las organizaciones de consumidores en materia de telecomunicaciones, para el Defensor del Pueblo.
 - Comparecencia del Presidente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, D. Félix Lobo, a solicitud de éste para presentar al Consejo las actividades del referido Organismo.
 - Comparecencia de la Directora General del Instituto Nacional del Consumo, Dña. Ángeles Heras Caballero, para informar sobre las medidas adoptadas por las administraciones de consumo, en relación con la seguridad de juguetes.
 - Informe a la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso sobre la posición del CCU ante las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios al proyecto de Ley por la que se regula la protección de los consumidores y usuarios en la contratación de bienes con ofertas de restitución posterior e todo o parte del precio y, en su caso, con ofrecimiento de revalorización.
 - Comparecencia del representante del Consejo ante la Comisión Nacional de la Energía, D. Ignasi Faura Ventosa, para informar sobre las medidas adoptadas por la CNE ante los apagones de Barcelona.
 - Seguimiento por la representación del Consejo ante el Observatorio de Precios de los Alimentos y el Observatorio de la Distribución Comercial.
 - Aprobación, del plan de trabajo del Consejo para el año 2008.
- Adicionalmente, durante el pasado ejercicio el Consejo ha sido requerido para informar sobre un total de 80 trámites de audiencia con emisión de dictámenes.
- El Consejo informó 5 anteproyecto de Ley; 1 proyecto de Real Decreto Legislativo; 26 Proyectos de Real Decreto, 23 Proyectos de Orden Ministerial, 6 expedientes de concentración económica; 6 expedientes de autorización singular y 3 contratos tipo de comunicaciones electrónicas, 3 Directivas Europeas, 3 Resoluciones, entre otros.
- Asimismo ha renovado su representación institucional en diferentes órganos, entre los que cabe enumerar;
- Designación de D. Jorge Garrigues Pinazo, como suplente ante el Instituto Nacional de Estadística.
 - Nombramiento de D. Fernando Herrero Eguilaz ante el Observatorio de Medios de Pago con Tarjetas Electrónicas
 - D. Carlos Sánchez Reyes ante el Consejo Económico y Social
 - Ratificación de la representación de Dña. Concepción Martín Rey, ante ANEC
 - Designación de dos representantes del Consejo ante el Consejo Asesor de la Corporación de RTVE, recayendo la designación en las personas de D. Alejandro Perales y D. Fernando Moner Romero
 - Designación de Dña. Isabel Ávila Fernández Monge ante el INGESA

- Nombramiento de Dña. María del Prado Cortes Velasco ante la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y los representantes de los sectores de la creación, producción y distribución de las prendas de vestir
- Designación, en calidad de suplente ante el Consejo de Dirección de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, a Dña. Arantza Lascurain
- Renovación de la representación del Consejo ante el Consejo Nacional de Transportes Terrestres y el Observatorio de Precios, nombrándose a Dña. Marta Coronado
- Se nombra a D. Juan Moreno ante la Comisión Mixta de Envases y Residuos de Envases
- reparación o modificación y de verificación periódica.
- Orden por la que modifica el anexo II del Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre sobre productos cosméticos.
- Solicitud de autorización singular formulada por EURO 6000, S.A.
- Real Decreto por el que se modifican los Reales Decretos 634/1993, de 3 de mayo, sobre productos sanitarios implantables activos, 414/1996, de 1 de marzo por el que se regulan los productos sanitarios y 1662/2000, de 29 de septiembre, sobre productos sanitarios para diagnóstico "in Vitro".
- Orden por la que se establecen las condiciones, los requisitos y el procedimiento aplicables a la concesión de las subvenciones excepcionales en materia de vivienda, para reparar los daños causados por los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia, al amparo del Real Decreto-Ley 8/2006, de 28 de agosto.
- Real Decreto por el que se aprueban instrucciones para la elaboración de proyectos y la dirección y ejecución de obras de infraestructuras de transporte terrestre de interés general.

1.5.2 Audiencia en consulta

En cumplimiento de este mandato legal durante el pasado ejercicio el Consejo de Consumidores y Usuarios ha sido consultado en trámite de audiencia en relación a los siguientes asuntos:

- Proyecto de Orden Ministerial por la que se regula el control metrológico del estado sobre instrumentos de medida de sonido audible.
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 415/1997, de 21 de marzo, por el que crea la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida.
- Orden por la que se aprueba el Manual de Imagen Institucional del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008-
- Proyecto de Orden por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los contadores eléctricos estáticos de energía activa de hasta 15 kW y reactiva que incorporan dispositivos de discriminación horaria y telegestión, en las fases de evaluación de la conformidad, verificación después de



- Ley por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.
- Orden EHA /2006, por la que se aprueba el modelo de informe de experto externo a que se refiere el artículo 11.7 del Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, aprobado por Real Decreto 925/1995, de 9 de junio.
- Nota Sucinta sobre Concentración Económica C 102/06 SOGECABLE/AVS
- Nota Sucinta sobre Concentración Económica C 103/07 MAHOU SAN MIGUEL/ALHAMBRA
- Solicitud de autorización formulada por SISTEMA 4B S.A.
- Anteproyecto de Ley por la que se regula la protección de los consumidores y usuarios en la contratación de bienes y servicios con oferta de restitución posterior de todo o parte del precio y, en su caso, con ofrecimiento de revalorización.
- Orden por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.
- Real Decreto por el que se regulan las condiciones técnico-sanitarias básicas en materia de sanidad mortuoria.
- Orden por la que se desarrollan las normas relativas a la contabilidad, determinación del patrimonio, cómputo de los coeficientes de diversificación y determinados aspectos de las Instituciones de Inversión Colectiva.
- Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Orden por la que se aprueba la Instrucción sobre las acciones a considerar en el proyecto de puentes de ferrocarril. (IAPF-06).
- Autorización singular formulada por la Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón preparado (ANEFHOP).
- Real Decreto por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.
- Real Decreto por el que se regula el procedimiento de autorización, registro, farmacovigilancia y condiciones de dispensación de los medicamentos veterinarios fabricados industrialmente.
- Real Decreto por el que se aprueba la Norma de Construcción Sismoterrestre: Puentes(NCSP-07)
- Orden por la que se establece el procedimiento de comunicación por las entidades financieras depositarias de depósitos y saldos abandonados.
- Autorización singular formulada por la Asociación de síntesis tabaqueras (ASINTAB).
- Autorización singular formulada por Cargill Holding Iberia S.A. y Piensos Equilibrados Mallorca S.A.
- Orden por la que se establecen los medicamentos prescritos que no pueden ser sustituidos por otros en la dispensación.
- Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, en relación con los requisitos de transparencia relativos a las emisiones cuyos valores estén admitidos a negociación en un mercado secundario o en otro regulado.
- Anteproyecto de Ley por el que se modifica parcialmente la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

- Orden por la que se convocan los premios de la Fase Nacional del Concurso Escolar CONSUMOPOLIS2 (Consumo Responsable y Calidad de Vida)
- Orden por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 1917/1997, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los aditivos alimentarios distintos de colorantes y edulcorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Orden por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 2106/1996, de 20 de septiembre, por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los edulcorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Orden por la que se crea el panel de cataadores de aceite de oliva virgen del Instituto Nacional del Consumo y se regula su funcionamiento.
- Real Decreto por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo y la mediación en el procedimiento arbitral.
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, por el que se regula el control metrológico CEE, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea.
- Orden por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.
- Real Decreto por el que se modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, en lo que respecta al etiquetado de determinados productos alimenticios que contienen altramuces y moluscos.
- Orden por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades sin fines de lucro y de ámbito nacional, destinadas a promover el asociacionismo de consumo, y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.
- Real Decreto por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/42/CE relativa a las máquinas y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE.
- Real Decreto sobre el régimen de las ofertas públicas de adquisición de valores.
- Autorización singular formulada por la Federación Española de Profesionales de naturopatía (FENACO)
- Autorización singular formulada por SISTEMA 4B.
- Orden por la que se crea el Registro Telemático del Instituto de Salud Carlos III, para la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones y se establecen los requisitos generales para la tramitación telemática de determinados procedimientos.
- Resolución de 2007, del Instituto Nacional del Consumo, por la que se convocan subvenciones a entidades sin fines de lucro y de ámbito nacional, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2007, de acuerdo con las bases reguladoras aprobadas por Orden SCO/xxx/2007, de 2007.
- Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal.
- Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo
- Orden por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1599/1999, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos.

- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 928/1987, de 5 de junio, relativo al etiquetado de composición de los productos textiles.
- Orden por la que se actualiza el Anexo II del Real Decreto 1348/2003, de 31 de octubre, por la que se adopta la clasificación anatómica de medicamentos al sistema de clasificación ATC.
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 4/2007, de 12 de enero, por el que se aprueban los métodos de análisis cuantitativos de mezclas binarias de fibras textiles.
- Real Decreto sobre receta médica y orden hospitalario.
- Real Decreto por el que se regula el Sistema Geodésico de Referencia Oficial en España.
- Orden por la que se regula el control metrológico del Estado de los contadores de agua fría, con independencia de su uso, o tecnología no sometidos a ninguna de las regulaciones en vigor que les puedan ser aplicables de forma específica: Anexo V del Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado y Orden de 28 de diciembre de 1988 por la que se regulan los contadores de agua fría, que traspone la directiva del Consejo de 17 de diciembre de 1974, 75/33/CEE.
- Nota Sucinta sobre los extremos fundamentales del expediente C 104/07 BALEARIA/BUQUEBUS
- Orden por la que se modifican los Anexos III, IV y VI del Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos.
- Real Decreto por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1746/2003, de 19 de diciembre, por el que se regula la organización de los servicios periféricos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y la composición de los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio.
- Contrato-Tipo para la prestación de servicios de tarificación adicional, presentado por la entidad ONO.
- Orden por la que se desarrolla el procedimiento de actualización de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y se determinan los criterios para la ordenación de las técnicas, tecnologías y procedimiento.
- Orden por la que se dictan instrucciones complementarias para la utilización de elementos auxiliares en la construcción de puentes de carretera.
- Real Decreto por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria específica de los preparados para lactantes y de los preparados de continuación.
- Real Decreto por el que se aprueba la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos y que regulan determinadas condiciones de ensayo.
- Nota sucinta sobre los extremos fundamentales del expediente Concentración Económica C 107/07 EROSKI/CAPRABO.
- Real Decreto por el que se aprueba la Instrucción para la recepción de Cementos (RC-07).
- Proyecto del Instituto Nacional del Consumo por la que se convocan becas de for-

mación para el programa de trabajo del Consejo de Consumidores y Usuarios para el ejercicio 2008.

- Resolución del Instituto Nacional del Consumo por la que se convocan subvenciones a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2008, de acuerdo con las bases reguladoras aprobadas por Orden SCO/1916/2007, de 20 de junio de 2007.
- Resolución de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera por la que se modifica la Resolución de 9 de julio de 1996, de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, por la que se dictan normas para la aplicación de los artículos 4, 5, 7 y 10 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 27 de diciembre de 1991, sobre transacciones económicas con el exterior.
- Real Decreto por el que se aprueba la Instrucción de hormigón estructural (EHE.07).
- Nota sucinta sobre los extremos fundamentales del expediente Concentración Económica 108/07 ORONA/ASCENSORES GASTEIZ
- Real Decreto por el que se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.
- Reglamento por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.
- Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia.
- Real Decreto sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión y de las demás entidades que prestan servicios de inversión.
- Orden por la que se aprueba la “Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado”.
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de tarificación adicional, presentado para su aprobación por +VOZ.
- Real Decreto por el que se establecen ciertas condiciones para la fabricación, comercialización y etiquetado de alimentos destinados a proteger a las personas con intolerancia al gluten.
- Recomendación para la segunda lectura (PE396.526V02-00) Kurt Lechner, sobre la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo.
- Orden por la que se modifica el Real Decreto 1507/200, de 1 de septiembre, por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 2, apartado 2, y 11, apartados 2 y 5 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y normas concordantes.
- Proyecto de “Orden por la que se establece la relación de equipos, aparatos y soportes materiales sujetos al pago de la compensación por copia privada, las cantidades aplicables a cada uno de ellos y la distribución de las diferentes modalidades de reproducción

La evolución de la actividad consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios, desde el año 2000 hasta el 2008, es la siguiente:

AUDIENCIA EN CONSULTA AL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS NÚMERO DE ASUNTOS

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de trámites	108	96	123	107	69	70	76	80

FUENTE: Consejo de Consumidores y Usuarios. 2008

NOTA: En los datos de los años 2000 a 2003 se contabilizan las comunicaciones de las tarifas telefónicas

Un análisis de la influencia efectiva que los dictámenes elaborados por el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) tienen en los textos que finalmente se aprueban, revela todavía una significativa insuficiencia.

Varios factores influyen en esta situación:

- La insuficiencia de medios del Consejo para atender a los múltiples requerimientos que se realizan. No existe una dotación de recursos económicos y humanos que permita, en determinadas ocasiones, la elaboración de dictámenes suficientemente detallados y en los plazos señalados o demandados.
- La labor consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios es considerada, por algu-

nas Instituciones, como un mero trámite sin mayor importancia que dar cumplimiento de la norma que obliga a que toda disposición que afecte a los consumidores pase previamente por este órgano consultivo.

- La escasa interlocución del Consejo con aquellos órganos que solicitan informes.

1.5.3. Representación

El Consejo de Consumidores y Usuarios como órgano de representación institucional, de las organizaciones de consumidores y usuarios ante los organismos públicos o privados, de ámbito nacional o internacional, participa activamente en más de 50 organismos, como se desprende de la tabla

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

ÓRGANO CONSULTIVO	DESIGNADO	ASOCIACIÓN
AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (CONSEJO CONSULTIVO)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. (CONSEJO DE DIRECCIÓN)	M ^a DEL PRADO CORTES VELASCO (TITULAR)	CEACCU
	ARANTZA LASCURAIN (SUPLENTE)	HISPACOO
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (CONSEJO CONSULTIVO)	GEMMA TRIGUEROS SEGURA	OCU
	ARANTZ LASCURAIN ARTETXE	HISPACOO
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
ASAMBLEA GENERAL DE ANEC	CONCHY MARTÍN REY	CECU

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

ÓRGANO CONSULTIVO	DESIGNADO	ASOCIACIÓN
GRUPO DE TRABAJO PARA ANALIZAR LOS CONTRATOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS	ALEJANDRO PERALES ALBERT (TITULAR)	AUC
	DAVID SOLIS SANTOS (TITULAR)	UCE
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (SUPLENTE)	CEACCU
COMISIÓN ASESORA PARA LAS INSTALACIONES TÉRMICAS DE LOS EDIFICIOS	JOSÉ ANGEL OLIVÁN GARCÍA	UCE
COMISIÓN DE DENOMINACIONES COMERCIALES DE ESPECIES PESQUERAS	OSCAR BENAVENTE RODRÍGUEZ	FUCI
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGO PAOS	REMEDIOS ACEÑA FERNÁNDEZ-ARROYO	HISPACOOP
	GRETTEL CABRERA GALICH	CECU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA TRANSICIÓN A LA TV DIGITAL TERRESTRE	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN MIXTA DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES	JUAN MORENO	UCE
	ANA GARCÍA MARTÍN	CECU
COMISIÓN MIXTA DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN SOBRE CONTENIDOS TELEVISIVOS E INFANCIA	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN NACIONAL DE BIOVIGILANCIA	VICTORIA CRISTINA GALARZA RUBIO	CECU
COMISIÓN NACIONAL DE REPRODUCCIÓN HUMANA ASISTIDA	MANUEL PARDOS VICENTE	ADICAE
COMITÉ CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	MANUEL PARDOS VICENTE (TITULAR)	ADICAE
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE)	ASGECO
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE LA ELECTRICIDAD	IGNASI FAURA VENTOSA (TITULAR)	HISPACOOP
	DANIEL RUBIO GARCÍA (SUPLENTE)	ASGECO
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (TITULAR)	CEACCU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (SUPLENTE)	UCE
COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO RACIONAL DE LOS MEDICAMENTOS	ROBERTO SERRANO REYES (TITULAR)	UCE
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSÉ CARLOS CUTIÑO RIAÑO (SUPLENTE)	UCE

**REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS**

ÓRGANO CONSULTIVO	DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMISIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR Y MIEMBRO DE LA CP DE LA CSSTA)	CEACCU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT (TITULAR)	AUC
COMISIÓN TÉCNICA PARA LA SEGURIDAD DE PRODUCTOS	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
	JOSE RAMÓN LOZANO PETIT	UNAE
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	CARLOS SANCHEZ REYES	OCU
	FÉLIX MARTÍN GALICIA	HISPA COOP
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ	UCE
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE	CEACCU
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE EUROPEA	BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER	AUC
	FRANCISCO CEBALLO HERRERO	ASGECO
COMITÉ CONSULTIVO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO PARA EL MERCADO DE TABACOS	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE MEDICAMENTOS USO HUMANO	ANA SÁNCHEZ MENDEZ	OCU
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE MEDICAMENTOS USO VETERINARIO	MIGUEL VALLEJO VICENTE	UCE
COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES Y EDITORES DE SOFTWARE DE ENTRETENIMIENTO (ADESE)	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO ASESOR DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (CATSI)	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR)	CEACCU
	ANTONIO POMARES RIPIO (TITULAR)	CECU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT (SUPLENTE)	AUC
	FÉLIZ LÓPEZ ESTREMIANA (SUPLENTE)	UCE
CONSEJO ASESOR POSTAL	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (TITULAR)	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (SUPLENTE)	CEACCU
CONSEJO NACIONAL DEL CLIMA	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSÉ ÁNGEL OLIVAN GARCÍA (TITULAR)	UCE

**REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS**

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTE DESIGNADO	ASOCIACIÓN
CONSEJO NACIONAL DEL CLIMA	ANA GARCÍA MARTÍN (SUPLENTE)	CECU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (SUPLENTE)	FUCI
CONSEJO ASESOR DE MEDIOAMBIENTE	BELEN RAMOS LACALDE (TITULAR)	OCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (TITULAR)	FUCI
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ (SUPLENTE)	UCE
	CRISTINA MARTÍN REY (SUPLENTE)	CECU
CONSEJO GENERAL DE ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS	MIGUEL GARCÍA PÉREZ	FUCI
	ANA HERCE COLLADO	UCE
CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	MARTA CORONADO	UNAE
	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
	ANTONIO POMARES RIPIO	CECU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO	CEACCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	JOÉ CARRERO GARCÍA	ASGECO
CONSEJO NACIONAL DE BOSQUES	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA)	ISABEL AVILA FERNÁNDEZ- MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSE RAMÓN LOZANO PETI (SUPLENTE)	UNAE
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE CEUTA	INES LÓPEZ SILVA (TITULAR)	CEACCU
	GREORIA POZA GARCÍA (SUPLENTE)	FUCI
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE MELILLA	VICTORIA CHOCLAN SALVADOR	CEACCU
CONSEJO SUPERIOR DE ESTADÍSTICA	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	ASGECO
	JOSE GARRIGUEZ PINAZO (SUPLENTE)	ADICAE
CONSEJO SUPERIOR DE TRÁFICO	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE

**REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS**

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTE DESIGNADO	ASOCIACIÓN
CORPORACIÓN RTVE (CONSEJO ASESOR)	FERNANDO MÓNER ROMERO	CECU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
JUNTA CONSULTIVA DE SEGUROS	JOSÉ CARLOS CUTIÑO RIAÑO	UCE
	FERNANDO HERRERO SÁEZ DE EGUILAZ	ADICAE
OBSERVATORIO DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
	MARTA CORONADO	UNAE
	CARMEN PICOT OROVAL	HISPACOO
	GREGORIO CASTAÑO SEBASTIAN	UCE
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU
OBSERVATORIO DE LA PUBLICIDAD COMITÉ ASESOR	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
OBSERVATORIO DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL	MARÍA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	CECU
GRUPO CONSULTIVO EUROPEO DE LOS CONSUMIDORES	CONCHY MARTÍN REY	CECU
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (SUPLENTE)	CEACCU
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISION INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	CAROLINA GRACIA LABARTA	UCE
COMISIÓN INTERMINISTERIAL PARA LA ORDENACIÓN ALIMENTARIA	IÑAKI LARRABEITI PANDO	HISPACOO
	DAVID PÉREZ CANO	UCE
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTE DESIGNADO	ASOCIACIÓN
OBSERVATORIO DE PAGOS CON TARJETA ELECTRÓNICA	FERNANDO HERRERO SAEZ DE EGUILAZ	ADICAE
	JOSE ANGEL OLIVAN GARCIA	UCE
OBSERVATORIO PARA LA PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO	ANTONINO JOYA VERDE	OCU
	DANIEL RUBIO GARCIA	ASGECO
CONSEJO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA	Mª EMILIA GÓMEZ HUERTAS	CECU
COMISIÓN PARA LA EMISIONES Y RETANSMISIONES DEPORTIVAS	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
	JUAN MORENO RODRIGUEZ	UCE
COMISIÓN SEGUIMIENTO ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MISACO Y REPRESENTANTES DE LOS SECTORES DE LA CREACIÓN, PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCION DE PRENDAS DE VESTIR	Mª DEL PRADO COSTES VELASCO	CEACCU

A través de estos órganos los legítimos representantes de los consumidores han sido oídos en asuntos tales como:

- Adopción y difusión de medidas para luchar contra la piratería.
- Realizar el seguimiento de los servicios de tarificación adicional y acordar los instrumentos para evaluar la calidad de los servicios prestados por los operadores de las comunicaciones electrónicas.
- Participar, mediante la presentación de propuestas, en la constitución del Consejo Estatal de la Vivienda.
- Difundir y apoyar las medidas adoptadas por los agentes implicados, para el desarrollo e implantación de hábitos alimentarios saludables.
- Contribuir a mejorar los derechos de los usuarios en la legislación de telecomunicaciones.
- Proponer medidas y realizar el seguimiento de los mecanismos de información relacionados con crisis alimentarias.
- Contribuir con su participación en las políticas de sostenibilidad en diferentes foros.
- Seguimiento del desarrollo normativo y de la actividad inspectora de la Agencia de Protección de Datos.
- Seguimiento de los precios de los alimentos
- Incrementar los mecanismos de supervisión de la Administración competente en el ámbito del seguro.
- Etc.

1.6 Política de transparencia del consejo de consumidores y usuarios

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

1.6.1 La financiación de las organizaciones de consumidores del Consejo

La Constitución en su artículo 51 mandata a los poderes públicos para el fomento de las Asociaciones de Consumidores y usuarios y en esta línea el reciente Real Decreto Legislativo, 1/2007, señala en su artículo 37, que las “asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legal-

mente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios tendrán derecho, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen, a ... percibir ayudas y subvenciones públicas”

En base a ese mandato, con cargo a los Presupuestos del Instituto Nacional del Consumo anualmente, en el régimen de concurrencia competitiva previsto en la Ley de Subvenciones, se presta apoyo económico a las asociaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito estatal, para la realización de programas y actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Los importes subvencionados a los programas presentados por cada una de las organizaciones pertenecientes al Consejo de Consumidores y usuarios en el año 2007⁴ fueron los que figuran en la tabla siguiente.

4. Otras organizaciones de ámbito estatal no integradas en el Consejo también fueron beneficiarias de subvenciones

5. BOE núm. 112 de 8 de mayo de 2008

PROGRAMAS SUBVENCIONADOS EN EL AÑO 2007. CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTARIA 26.102.4920.482, POR UN IMPORTE DE 3.641.140 €⁵

DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	PROGRAMA SUBVENCIONADO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE IMPOSITORES DE BANCOS Y CAJAS DE AHORRO (ADICAE)	Fomento.	140.100,00
	Los consumidores y las hipotecas: créditos rápidos y los servicios de reunificación de deudas ante la coyuntura alcista de los tipos.	153.081,84
	Retos de los consumidores ante las nuevas ofertas de productos de ahorro o inversión.	70.342,40
Total		363.524,24
ASOCIACIÓN GENERAL DE CONSUMIDORES (ASGECO – CONFEDERACIÓN)	Fomento.	131.237,00
	Medidas de prevención del sobreendeudamiento familiar “Quiebra familiar – Fase III”.	135.408,00
	Fomento de hábitos alimentarios racionales y saludables.	18.328,00
	Seguimiento y análisis de las condiciones generales utilizadas en la contratación electrónica. El consumidor ante el comercio electrónico.	14.848,00
	Análisis de los contratos de servicios prestados por los operadores que actúan en el mercado. Seguimiento y análisis de los nuevos servicios prestados a través de la telefonía móvil	50.000,00
Total		349.821,00

PROGRAMAS SUBVENCIONADOS EN EL AÑO 2007. CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTARIA 26.102.4920.482, POR UN IMPORTE DE 3.641.140 €

DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	PROGRAMA SUBVENCIONADO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC)	Fomento.	12.506,00
	Seguimiento y análisis de la comunicación comercial durante 2007.	190.546,00
Total		203.052,00
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES DE AMAS DE CASA, CONSUMIDORES Y USUARIOS (CEACCU)	Fomento.	237.262,00
	Campaña de promoción de hábitos saludables.	250.585,00
	Protección de los consumidores ante el ahorro y la inversión.	82.800,00
	Perfeccionamiento del Arbitraje de Consumo.	25.360,00
	Fomento de la defensa activa de los usuarios de servicios telefónicos.	80.800,00
	La protección penal de los derechos de los consumidores.	107.710,00
Total		784.517,00
CONFEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CECU)	Fomento.	184.025,23
	El Sistema Arbitral de Consumo, ¿Porque y para que?	60.093,16
	Las cláusulas abusivas en el Comercio electrónico.	21.319,00
	Abuelos y abuelas cuidadores. Su influencia en el fomento de hábitos saludables.	32.348,20
	¿Qué nos dice el etiquetado de alimentos? Guía para su mejor comprensión.	59.766,06
	El sello de garantía de comercio justo. El sello Fair Trade: La certificación internacional Flo en España	28.852,20
	Campaña información dirigida a los menores sobre la seguridad de productos.	30.000,00
Total		417.003,85
FEDERACIÓN DE USUARIOS – CONSUMIDORES INDEPENDIENTES (FUCI)	Fomento.	116.023,25
	Información de Centros de Educación de adultos. Redes informativas. Salud y calidad de vida. Unidades de información	86.600,00
	Fomento del Sistema Arbitral de Consumo en el sector turístico.	90.000,00
Total		292.623,25
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (HISPACCOP)	Fomento.	87.719,65
	Evolución del mercado eléctrico y repercusión en los derechos de los usuarios.	15.044,00

PROGRAMAS SUBVENCIONADOS EN EL AÑO 2007. CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTARIA 26.102.4920.482, POR UN IMPORTE DE 3.641.140 €

DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	PROGRAMA SUBVENCIONADO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (HISPACCOP)	Campaña para un estilo de vida saludable ¡Come sano!	61.352,09
	Garantías y mejoras del acceso de los consumidores en el uso de las nuevas tecnologías de la información.	16.286,00
	Campaña informativa sobre la seguridad de los productos dirigidos a menores.	30.000,00
Total		210.401,74
UNIÓN DE CONSUMIDORES DE ESPAÑA (UCE)	Fomento.	123.936,97
	Prevención de accidentes domésticos.	63.372,00
	Intermediación inmobiliaria: el acceso a la vivienda.	29.470,00
	Reunificación de deudas y créditos rápidos.	46.550,00
	Nutrición, ejercicio físico y prevención de la obesidad.	57.650,00
	Técnicas de información y atención a los consumidores: Formación de formadores.	51.350,00
	Fomento y divulgación del sistema arbitral de consumo.	50.200,00
	Seguimiento y análisis de la publicidad relativa al consumo sostenible y prevención del cambio climático.	47.700,00
	Campaña informativa dirigida a menores sobre seguridad de productos.	30.000,00
Estudio y diseño de un instrumento de comparación de tarifas de comunicación en la telefonía móvil.	70.000,00	
Total		600.228,97
FEDERACIÓN UNION CIVICA NACIONAL DE CONSUMIDORES Y AMAS DE HOGAR DE ESPAÑA (UNAE)	Fomento.	96.480,00
	Fomento de hábitos alimentarios saludables: prevención de la obesidad infantil.	31.515,00
	Prevención de accidentes infantiles y de tiempo libre.	27.580,00
	Influencia de la publicidad en los trastornos de la alimentación.	11.300,00
	Difusión del Sistema arbitral de consumo.	26.000,00
	Fomento de hábitos de consumo sostenible.	13.500,00
Total		206.375,00

FUENTE: Resolución de 17 de octubre de 2006, del Instituto Nacional del Consumo.

1.6.2. Gastos de funcionamiento del Consejo de Consumidores y Usuarios

El Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y usuarios, en su artículo 8 establece que:

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

Sin embargo, hay que destacar que el Consejo de Consumidores y Usuarios no dispone de



recursos propios, ni dispone de una partida presupuestaria específica. Su financiación procede de una partida específica en los Presupuestos del INC que, gestiona este organismo.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS 2003 - 2007 SEGÚN CONCEPTOS

Conceptos según gastos	2003	2004	2005	2006	2007
Becarios	24.114,93	24.207,46	28.381,16	15.022,62	29.451,35
Memoria	4.148,19	4.148,19	4.357,77	3.886,76	10.846,00
Asistencia a reuniones	6.202,57	3.945,24	11.872,71	9.914,40	8.841,56
Estudios	29.281,28	29.281,28	1.392,00	35.200,00	
Publicaciones	29.449,78	5.199,26	5.900,00		
Papelería					1.570,28
Congreso			16.820,70		5.060,68
Equipos informáticos					6.831,70
Mobiliario					17.549,91
Transporte	1.941,93		256,00		
Registro Patentes				1.054,12	2.228,45
Total Gastos	95.138,68	66.781,43	68.980,34	65.077,90	82.379,9





la política
europea de
protección de
los consumidores
en el año 2007

La política europea de protección de los consumidores en el año 2007⁶

2.

Durante el año 2007, a nivel de la política de protección de los consumidores europea, se ha producido toda una serie de acontecimientos que se van a exponer y que afectan tanto al Derecho primario como al derecho derivado.

En cuanto al Derecho primario, la novedad es la firma del Tratado de Lisboa en diciembre de 2007, que refuerza la base jurídica de protección de los consumidores comunitaria.

En cuanto al derecho derivado, en este informe se van a exponer las propuestas más significativas que se han sido objeto de deliberación en el seno del Comité económico y Social Europeo, en el que participan miembros del Consejo de Consumidores y usuarios.

Para ello se van a incidir en las propuestas más significativas para la política de protección de los consumidores y las que sin venir específicamente de dicha política, tienen una repercusión inmediata sobre los consumidores, como son los servicios financieros o la política de competencia.

Tiene, en cierta forma, el marco y los objetivos de acción de la Unión, y guarda el mismo nombre.

Por su parte, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea cambia su denominación por la de Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea. El Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea guarda la estructura del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y prevé cuáles son las políticas y acciones internas de la Unión (mercado interior, cooperación aduanera, libre circulación de personas, servicios, capitales, espacio de justicia y seguridad, transportes, competencia, fiscalidad, etc....).

Presenta, en una cierta medida el mecanismo sobre el cual son desarrollados los objetivos de la Unión.

En torno a unos 40 artículos del Tratado de Lisboa se refieren al funcionamiento del mercado interior. El texto del nuevo Tratado merece un estudio profundo en su forma y en su sustancia, a fin de extraer el sentido de las nuevas disposiciones, lo cual excede mucho del objeto del presente trabajo que, solamente, pretende enumerar de forma sucinta las novedades que el Tratado de Lisboa⁷ relativas a la protección del consumidor ofrece respecto a los Tratados todavía vigentes.

El Tratado modificado de Lisboa es un texto complejo en el que la simple lectura y la comprensión son difíciles, incluso para los juristas especializados, pues se presenta como un serie de modificaciones aportadas al Tratado de la Unión Europea (TUE) que constituye el marco general de la Unión Europea y los principios que fundan la Unión, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se transforma, como ya se indicó, en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y que prevé las modalidades de aplicación de los principios expuestos por el TUE.

2.1 El derecho primario u originario: el tratado de Lisboa

Fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, y modifica los Tratados existentes sobre la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) tal y como ha sido modificado por el Tratado de Lisboa abarca en sus disposiciones comunes, los valores, los objetivos de la Unión, los principios democráticos, las disposiciones relativas a las instituciones, las cooperaciones reforzadas, la acción exterior, la política exterior y de seguridad común, la personalidad jurídica de la Unión, las modalidades de revisión y de retirada.

6. Capítulo elaborado por D. Bernardo Hernández Bataller, vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios y representante del este órgano ante el Comité Económico y Social Europeo

7. Como curiosidad, se hace constar que la versión francesa del Tratado de Lisboa menciona los artículos suplementarios bajo la forma de bis, ter (por ejemplo artículo 22 bis. La versión inglesa utiliza las letras a,b,c (por ejemplo, artículo 22 a). Por su parte, la versión francesa utiliza, sin embargo, letras para designar los artículos suplementarios, en este caso utiliza letras mayúsculas (artículo 69 D relativo a la cooperación judicial en las materias civiles que tengan una incidencia transfronteriza). La versión española, sigue la nomenclatura francesa.

Hasta el momento no existe un texto consolidado oficial, jurídicamente vinculante, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea; aunque existen algunas iniciativas que si bien resultan loables no por ello merece destacarse que el texto sometido a ratificación a los Estados miembros es un texto de enmienda o modificación a los actuales Tratados.

En cuanto a la Carta de Derechos Fundamentales⁸ proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, el Tratado de Lisboa modifica su valor jurídico. En efecto, en la Cumbre de Niza, el carácter jurídicamente obligatorio de la Carta no había sido decidido, de forma que ella quedaba como una declaración de principios, sin valor jurídico vinculante.

Sin embargo, la Carta había adquirido una fuerza jurídica vinculante por su integración en la Constitución. Falta de ratificación de ésta última, el carácter jurídicamente vinculante de la Carta resta como *"letra muerta"*⁹. El Tratado de Lisboa corrige esta situación, sin perder todo el avance que había sido realizado por la Constitución.

En efecto, el artículo 6 del Tratado sobre la Unión Europea, tal y como ha sido modificado por el Tratado de Lisboa dispone que la Carta *"tiene el mismo valor jurídico que los Tratados"*, lo que significa que las instituciones, órganos y agencias de la Unión están obligados a respetar los derechos insertados en la Carta. Las mismas obligaciones que se imponen a los Estados miembros (gobiernos, administraciones, jurisdicciones), cuando ellos aplican e interpretan el derecho de la Unión Europea.

Por su parte, el protocolo (nº7) indica que la Carta no se aplica al Reino Unido y a Polonia más que en la medida en la que los derechos y principios que ella contiene están reconocidos en el derecho o en la práctica del Reino Unido y de Polonia¹⁰.

La atribución a la Carta del *"mismo valor jurídico que los Tratados"*, tiene su importancia en

tanto en cuanto el artículo 38 de la referida Carta establece como un derecho fundamental de la Unión promover un alto nivel de protección de los consumidores, con lo que una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa, a nivel comunitario, la protección de los consumidores adquirirá tal rango jurídico que eleva el actual contemplado en el Tratado CE.

Además, debe tenerse en cuenta que, respecto a la protección de los consumidores se establece un artículo 6 bis, de carácter transversal para todas las políticas. En este sentido, el TFUE reproduce fielmente el Tratado constitucional. La toma en consideración de las exigencias de a protección de los consumidores debe ser horizontal y así inscribirse en la aplicación de las otras políticas o acciones de la Unión.

La protección de los consumidores pasa a la parte relativa a las disposiciones generales con vocación horizontal. El Tratado CE- no modificado en este aspecto por el Tratado de Lisboa- indica en el artículo 153-3 que la Comunidad contribuye a la protección de los intereses de los consumidores con medidas que ella adopta en el marco de la realización del mercado interior

También, contiene el Tratado de Lisboa una nueva concepción de los servicios de interés general (artículo 16 del TFUE y el protocolo nº 9). El artículo 16 del TFUE reproduce el artículo III-122 del Tratado constitucional confiriendo una base jurídica a los servicios de interés general y subraya el papel que juegan en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión.

Este texto podría permitir oponerse a una lógica de *"todo competencia"* ante las preocupaciones de cohesión social y de rehabilitar los servicios públicos como instrumentos necesarios para el funcionamiento eficaz de una economía social de mercado¹¹.

Por último, contiene el Tratado de Lisboa, una preocupación más neta de la integración

8. Véase, Antonio Fernández Tomás, en *"La carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea"*, Ed. Tirant lo Blanc, Tirant monografías, 228, Valencia, 2001.

9. Sin embargo, aunque la Carta no haya tenido carácter jurídicamente vinculante, el Tribunal de Justicia la ha utilizado frecuentemente como referencia. Por ejemplo, en la reciente Sentencia de 14 de febrero de 2008 (asunto C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GMBH contre Avides Media AG*) relativa a la libre circulación de mercancías. El Tribunal de Justicia cita el artículo 24-1º de la Carta que dispone que los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar (punto 41 de la Sentencia). Igualmente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 2008, asunto C-450/06 *Varec SA contre Eilat Belge* relativa a la libertad de establecimiento. El Tribunal cita el artículo 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea relativa al derecho al respeto a la vida privada (punto 48 de la Sentencia).

10. Esto no hace sino confirmar el quebrantamiento del "principio de integridad del Tratado". Para profundizar en este tema, véase, Andreu Olesti Rayo, *"Los principios del Tratado de la Unión Europea"*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona 1998.

11. El texto no preserva, sin embargo, a los servicios públicos de eventuales reformas, como se establece en el protocolo nº 9.

12. La noción de acervo comprende, a todo el patrimonio de la Comunidad; esto es: el conjunto de reglas, principios, acuerdos, declaraciones, resoluciones, posiciones, opiniones, objetivos y prácticas concernientes a las Comunidades Europeas, independientemente de su obligatoriedad jurídica, que ha sido desarrollado desde su constitución y que ha sido aceptado por las instituciones comunitarias como reguladores de sus actividades. Es por ello que el concepto de acervo comunitario es más amplio que los actos adoptados por las instituciones comunitarias, y abarca *“todo lo que, entre las cosas realizada, aparece como una conquista definitiva que no se puede volver a discutir”*, incluyendo por consiguiente las realizaciones políticas, así como el denominado acervo jurisprudencial. Véase Pescatore, P. *Aspectos judiciales del acervo comunitario*, Revista de Instituciones Europeas, 1981, n°2, p. 332. En el artículo 2 del TUE atinente a los objetivos de la Unión Europea se establece que el mantenimiento íntegro del acervo comunitario y su desarrollo es una de las finalidades perseguidas por la Unión, y en cuanto tal, se ha deducido que esta formulación conlleva la idea de que los procedimientos comunitarios constituyen una especie de derecho común, con vocación de absorber a los procedimientos de cooperación, y por consiguiente éstos tienen un carácter transitorio. Además, en el artículo 3 del TUE relativo a la unidad institucional de la Unión Europea se menciona también el respeto y desarrollo del acervo comunitario como un límite a la actuación institucional. Véase, también a Andreu Olesti Rayo, *Los principios del Tratado de la Unión Europea*, p. 35 y sgtes. Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

13. COM (2005) 456 final.

14. El “enfoque vertical” consiste en la revisión individual de las directivas existentes o la regulación de sectores específicos.

15. El “enfoque horizontal” consiste en que se adopte uno o más instrumentos marco para regular características comunes del acervo. Este instrumento o instrumentos marco proporcionarían definiciones comunes y

de los aspectos sociales y de la realización del mercado interior (lucha contra la exclusión o la discriminación, promoción de la justicia, de la protección social y la igualdad entre hombre y mujeres, solidaridad entre las generaciones, protección de los derechos de los menores).

2.2 El derecho derivado

En este apartado deben distinguirse, las comunicaciones y propuestas normativas referentes a la política de protección de los consumidores elaborados por la DG SANCO de la Comisión, de las otras propuestas que sin formar parte expresamente de dicha política comunitario de protección de los consumidores tiene una evidente incidencia en los mismo.

2.2.1. Propuestas y comunicaciones de la política de protección de los consumidores

Desde la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 2005, sobre la *“Estrategia de simplificación del entorno reglamentario”*, en lo que concierne a la política de protección de los consumidores, propiamente dicha, las previsiones de la Comisión afectan a varias directivas: contratos negociados fuera de establecimientos comerciales; multipropiedad; viajes combinados; ventas a distancia; cláusulas abusivas, indicación de precios; venta y garantías de bienes de consumo, y acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

Con esta Comunicación se pretendía por la Comisión la racionalización y simplificación del acervo¹² comunitario con la finalidad de suprimir las eventuales incoherencias, doble regulación, obstáculos al mercado interior y distorsiones de la competencia.

Posteriormente, con el Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario en materia de consumo¹³ cuyo debate tuvo su origen en

el año 2007- se propuso un “enfoque vertical”¹⁴, un enfoque más horizontal¹⁵ y otro “enfoque mixto” consistente en el instrumento horizontal combinado, en su caso con el vertical.

Independientemente de la opción elegida para revisar el acervo¹⁶, habría que decidir el grado de armonización, ya que las directivas vigentes están basadas en la armonización mínima¹⁷. El Libro Verde presenta como alternativas la plena armonización¹⁸, o bien combinar la armonización mínima con una cláusula de reconocimiento mutuo, o la armonización mínima combinada con el enfoque del país de origen, dejando el Libro Verde como preferibles las dos primeras opciones.

Así el debate se ha centrado, por una parte, en el marco legislativo, abordando el indicado Libro Verde, y sobre la propuesta de modificación de la Directiva 94/47/CE (bienes a tiempo compartido) y las comunicaciones sobre eventuales modificaciones relativas a la responsabilidad directa del productor o las ventas a distancia.

Por otra parte, fuera del marco legislativo, pero con un evidente impulso político, se tramitó la Estrategia para esta política para los años 2007-2013.

Esta previsto en el programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2008¹⁹ figura como “acción prioritaria” la presentación de una *“propuesta de Directiva marco sobre los derechos contractuales de los consumidores”*, cuyo objetivo global es el de simplificar y mejorar la coherencia del marco reglamentario para los consumidores y mejorar, por lo tanto, la seguridad jurídica tanto para los consumidores como para las empresas. El instrumento jurídico será una combinación de codificación y derogación de algunas partes de las directivas existentes y la promulgación de nuevas formas. La acción reguladora más probable, dependiendo del resultado final del estudio, será un enfoque combinado de

la revisión del acervo. Consistirá en un instrumento horizontal, apoyado siempre que sea necesario por soluciones verticales.

En definitiva, en materia de protección de los consumidores, se pretende la existencia de futuro un marco jurídico que consista en dos grandes directivas de carácter horizontal, una para la protección de los derechos contractuales, pendiente de aprobación y otra, para la protección ante las prácticas comerciales desleales que es la Directiva 2005/29/CE que todavía no ha sido adaptado al ordenamiento jurídico español, entre otras cosas, por la utilización de términos y conceptos jurídicos de origen anglosajón que pueden resultar de difícil inserción en un ordenamiento jurídico continental²⁰.

Las propuestas debatidas de la Comisión son las siguientes:

* *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al comité Económico y Social Europeo- Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013- Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz*²¹

En abril de 2005, la Comisión adoptó una estrategia conjunta de salud y protección de los consumidores para el período 2007-2013²². A fin de responder a una solicitud de las partes interesadas, del consejo y del Parlamento Europeo, dicha estrategia profundiza el desarrollo de la estrategia para la política de los consumidores.

Los 493 millones de consumidores de la UE desempeñan un papel fundamental en los tres retos principales que afronta la UE: el crecimiento, el empleo y la necesidad de retomar la conexión con los ciudadanos. Son el elemento vital de la economía, ya que su consumo representa el 58% del PIB e la UE.

En respuesta a estos retos, la Comisión tendrá tres importantes objetivos durante el periodo 2007-2013: proporcionar al consu-

midor las capacidades y las herramientas necesarias para desempeñar su papel en la economía moderna; en hacer que los mercados cumplan sus expectativas y en asegurar una protección efectiva contra los riesgos y las amenazas a las que no pueden hacer frente en tanto que individuos.

El mercado interior tiene el potencial para convertirse en el mayor mercado minorista del mundo. Hoy día, por el contrario, sigue estando fragmentado en gran parte con arreglo a líneas nacionales.

Para mejorar el funcionamiento de los mercados de consumo, hace falta reforzar la posición del consumidor, así como abordar la fragmentación del mercado interior. Los mercados que respondan mejor a la demanda de los consumidores funcionarán mejor en términos de competitividad y de innovación y estarán en mayor sintonía con las vidas y los objetivos de los ciudadanos de la UE. La política de los consumidores de la UE puede proporcionarlas herramientas de mercado para capacitar a los ciudadanos, en tanto que consumidores, para tomar unas decisiones medioambientales sostenibles.

Asimismo, puede desempeñar un papel para garantizar los valores fundamentales europeos de la justicia, la apertura, la solidaridad, la sostenibilidad y la transparencia, y exportarlos internacionalmente.

La visión de la Comisión es poder demostrar a todos los ciudadanos de la UE antes de 2013 que pueden hacer compras en cualquier rincón de la UE, desde la tienda de la esquina al sitio Internet, seguros de que gozan de una protección equivalente y efectiva; y poder demostrar a todos los minoristas que pueden vender en cualquier parte sobre la base de un único y simple conjunto e normas.

El CESE emitió un dictamen²³ en el que consideraba positiva esta estrategia para 2007-2013 y cree que se trata de un avance pro-

regularían los principales derechos y soluciones contractuales de los consumidores.

16. El ámbito de este futuro instrumento, según el Anexo I, abarcaría: la definición de "consumidor" y "profesional"; los consumidores que operan a través de un intermediario; la introducción de una cláusula general de buena fe y actuación leal; ampliación del alcance de la prueba de deslealtad a las condiciones negociadas; efectos jurídicos de la lista de condiciones desleales; alcance de la prueba de deslealtad: precio y objeto del contrato; previsión de los efectos contractuales derivados del incumplimiento de la obligación de informar, armonización del período de reflexión; armonización de las modalidades del derecho de retractación; armonización del coste impuesto a los consumidores en caso de retractación; introducción de las soluciones contractuales generales; el derecho de rescabimiento; ampliación del ámbito de aplicación a otros tipos de contratos; la definición de entrega; la transmisión del riesgo, los plazos para la falta de conformidad; las normas específicas sobre defectos recurrentes; la norma específica sobre bienes de segunda mano; la carga de la prueba; la modificación del orden jerárquico de las soluciones jurídicas; la notificación de la falta de conformidad, la responsabilidad directa del productor por falta de conformidad; la introducción de normas supletorias sobre el contenido de la garantía comercial; el carácter transferible de la garantía comercial; las garantías comerciales para partes específicas.

17. La "armonización mínima" es la que faculta a los Estados miembros a que puedan prever mayores niveles de protección que los establecidos en las directivas.

18. La "plena armonización" significa que ningún Estado podría aplicar normas más estrictas que las establecidas a nivel comunitario. La plena armonización no sólo implicaría la derogación de las cláusulas de armonización mínima, sino también la eliminación de las opciones reguladoras sobre aspectos específicos que

metedor en el ámbito de la estrategia de protección de los consumidores, Reconoce que el plan que la Comisión ha elaborado es ambicioso, aunque a veces impreciso, y desea que los objetivos se alcancen dentro del calendario especificado.

No obstante, el CESE estima que un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas recogidas en la estrategia.

El CESE señala que, aunque la estrategia es positiva y ambiciosa, las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de las políticas de los consumidores han sido decepcionantes y, por lo tanto, no auguran nada bueno sobre su éxito. Para alcanzar los ambiciosos objetivos es necesario establecer un programa dinámico a corto plazo.

El CESE pide a la Comisión que garantice que, allí donde sea necesaria la legislación, ésta se aplique y se cumpla realmente.

Asimismo, pide que menoscabe de ninguna forma la protección de los consumidores existente en los Estados miembros. La legislación debe ir acompañada de un control de su aplicación y de una evaluación permanentes. Además, es esencial que la legislación sea simple e inteligible, dado que la mayor parte de los operadores del mercado interior son PYME.

La educación de los consumidores y los proveedores de servicios y minoristas es un aspecto fundamental para cumplir y conocer la legislación, peor también es básico para lograr una producción y un consumo responsable y sostenible.

El CESE establece una serie de retos que deberán abordarse en el período 2007-2013, como:

- Un mayor uso de la tecnología para la promoción justa y el consumo responsable de bienes y servicios;
- Un control de la aplicación de la legislación cuando sea necesario; la legislación de los Estados miembros y el control, de su aplicación varían dentro de la UE, y;
- Unas vías de recurso para los consumidores de forma individual y colectiva; los consumidores deberían disponer de vías de recurso eficaces y fáciles en su estado miembro y fuera de sus fronteras.

Queda claro que la aplicación de la legislación en materia de política de los consumidores exige la actuación de numerosos actores: los consumidores, los comerciantes, los medios de comunicación, las ONG de consumidores, los organismos de autorregulación y las autoridades públicas.

* *“Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo”*²⁴

En 2004 la Comisión puso en marcha la revisión del acervo en materia de consumo²⁵ con vistas a mejorar el logro de los objetivos establecidos en la iniciativa *“legislar mejor”* simplificando y completando el marco regulador existente.

Según la Comisión el objetivo principal de la revisión del acervo consiste en llegar a establecer un verdadero mercado interior de los consumidores garantizando al mismo tiempo un equilibrio entre un elevado nivel de protección del consumidor y la competitividad de las empresas.

El punto de partida la Comisión es que el enfoque de la armonización mínima no ha logrado el objetivo de la armonización y, después de veinte años de evolución de la legislación en materia de consumo, no se ha conseguido crear un mercado interior del comercio minorista en beneficio de los consumidores.

ofrecen a los Estados miembros algunas disposiciones de las directivas, lo que en algunos Estados miembros podría resultar en la modificación del nivel de protección de los consumidores.

19. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2007) 640 final.

20. Así, la noción de *“unfair”* o de *“undue influence”* o la utilización del término *“consumidor medio”* - noción que resulta muy próxima al *“bonus pater familias”* del Derecho Romano - o la de *“due diligence”*, que son conceptos de Derecho anglosajón, cuya inserción, interpretación y aplicación por los juristas de derecho continental puede causar disfunciones. Véase, *Introducción al derecho inglés y norteamericano*, Roland Sérroussi, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1998. También, *“El inglés jurídico”*, Enrique Alcaraz Varó, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

21. COM(2007) 99 final.

22. *“Más salud, seguridad y confianza para los ciudadanos: estrategia de salud y protección de los consumidores”* (COM(2005) 115 final).

23. Dictamen CESE 1053/2007, Ponente, Sra Darmanin, Pleno 442°.

24. COM(2006) 744 final.

25. COM(2004) 651 final, DO C 14 de 20.1.2005, p.6.

Dicha revisión engloba ocho directivas destinadas a proteger a los consumidores²⁶. El primer objetivo de la revisión es instaurar un auténtico mercado interior para los consumidores, estableciendo el equilibrio adecuado entre el alto nivel de protección de éstos y la competitividad de las empresas, al tiempo que se garantiza el estricto respeto del principio de subsidiariedad. Por otra parte, la confianza de los consumidores en el mercado interior debe ser reforzada por la garantía de un alto nivel de protección en toda la Unión Europea y por la igualdad de los derechos y soluciones.

Asimismo, las empresas, en particular las PYME, deben poder beneficiarse de un entorno regulador más predecible y unas normas europeas simplificadas, al objeto de disminuir sus gastos derivados de la puesta en conformidad y facilitar sus intercambios comerciales en la UE.

La revisión del acervo en materia de protección de los consumidores puede brindar una oportunidad única para modernizar las directivas de consumo vigentes, a fin de simplificar y mejorar el entorno regulador de cara a los profesionales y los consumidores y mejorar o, si es necesario, ampliar la protección que se ofrece a estos últimos.

Tal y como se estableció en el primer informe anual sobre los progresos realizados²⁷, el Libro Verde concluye la fase de diagnóstico de la revisión, resume los primeros resultados obtenidos por la Comisión e invita a opinar sobre algunas opciones para llevar a cabo la revisión. Las observaciones formuladas por la Comisión son el resultado de las actividades siguientes:

- Un análisis comparativo del modo en que se han aplicado las Directivas en los Estados miembros que incluye jurisprudencia y práctica administrativa;
- Las conclusiones del grupo de trabajo permanente compuesto por expertos de los

Estados miembros y constituido por la Comisión en diciembre de 2005;

- La organización durante el primer semestre de 2006 de varios talleres para las partes interesadas en el contexto del trabajo sobre el marco común de referencia en materia de Derecho contractual;
- Un análisis del comportamiento de los consumidores y las empresas con respecto a la legislación vigente en el ámbito de la protección de los consumidores y los efectos de éstas en el comercio transfronterizo.

Por otro lado, la Comisión ha evaluado el modo en que se ha llevado a cabo la transposición en los Estados miembros de las directivas objeto de revisión.

Por último, habida cuenta de la amplitud del terreno cubierto por el acervo en materia de consumo, así como de los solapamientos con otras directivas sobre el mercado interior, resulta necesario evaluar el impacto que tendrá cualquier propuesta de seguimiento del Libro Verde en otros ámbitos.

El CESE emitió dictamen²⁸ en el que expresó la duda de que mediante el planteamiento propuesto en el Libro Verde se pueda lograr un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores en toda la UE. Garantizar tal protección mediante un acervo simplificado, coherente y efectivamente aplicado ha sido un tema recurrente de los dictámenes del CESE sobre la protección de los consumidores.

El CESE hizo constar que acogería con particular satisfacción la aplicación de los principios del acervo al entorno digital, que está en fase de rápido crecimiento y escasamente regulado.

Se criticaba en el dictamen del CESE que la política de protección de los consumidores no sólo forma parte de la estrategia para el mercado interior de la UE, sino que constitu-

26. Se enumeran en el anexo II al COM(2006) 744 final, y son las siguientes:

- Directiva 85/577/CEE del consejo, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales (DO L 372 de 31.12.1985, p.31).
- Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59).
- Directiva 93/13/CEE del consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.3.1993, p. 29).
- Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994, p.83).
- Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DO L 144 de 4.6.1997, p. 19).
- Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del consejo de 16 de febrero de 1998 relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO L 80 de 18.3.1998, p.27).
- Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (DO L 166 de 11.6.1998, p. 51).
- Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del consejo, de 25 de mayo de 1.999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO L 171 de 7.7.1999, p. 12).

27. COM(2005) 456 final.

28. Dictamen CESE 341/2007, Ponente Sr. Adams. Pleno 437^o

ye, asimismo, un elemento importante y afirmativo de la ciudadanía. El CESE es partidario de la aplicación de los principios de una mejor reglamentación de la legislación relativa a los consumidores. Cualquier propuesta de establecer normas armonizadas en este ámbito debe apoyarse en una adecuada evaluación de impacto e ir dirigida a la simplificación y aclaración de las normas en vigor.

Se debería dar prioridad a mejorar las medidas de aplicación de las normas, así como a reforzar, o en su caso, instaurar procedimientos sencillos y claros de compensación.

El CESE animaba a la Comisión a tener en cuenta del dictamen de abril de 2006 sobre el *"Marco jurídico para la política de los consumidores"*, en el que proponía hacer posible la adopción de medidas de políticas de protección de los consumidores *per se*, y no como mero subproducto del establecimiento del mercado interior.

La armonización a escala comunitaria de la legislación en materia de consumo debe tener como principio rector la adopción del nivel de protección mejor y más elevado de los que existen en los distintos Estados miembros. Cualquier *"instrumento horizontal"* debería basarse en los niveles más altos de protección, mientras que la necesaria *"integración vertical"*, ha de concentrarse en aclarar cuestiones técnicas.

Un instrumento horizontal podría, sin embargo, contener normas plenamente armonizadas en ámbitos específicos- tales como el derecho de retractación y la definición del concepto de consumidor, sí como cláusulas abusivas, entrega o derecho de compensación del consumidor-, mientras que en otros ámbitos se seguiría aplicando una armonización mínima. Es de desear que éste sea, tanto para la Comisión como para los Estados miembros, el planteamiento preferido.

29. COM(2006) 514 final.

30. DO L 144, de 4.6.1997, p.19.

*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al comité económico y Social

sobre la aplicación de la Directiva 1997//CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia²⁹.

Dado que todos los Estados miembros han incorporado la Directiva 1997/7/CE³⁰ a su legislación nacional, la Comunicación de la Comisión pretende informar sobre la aplicación de la Directiva, conforme a lo dispuesto en su artículo 15, apartado 4.

El hecho de que la Comisión no haya respetado los plazos previstos se debe, por una parte, a la transposición tardía en algunos de los quince Estados miembros y, por otra parte, a la decisión de retrasar la publicación del informe hasta una fecha posterior a la adhesión de los diez nuevos Estados miembros, a fin de presentar un informe que incluyera la situación de los 25 Estados miembros.

En la Comunicación, la Comisión llega a la conclusión de que la transposición de la Directiva en los Estados miembros suscita una serie de problemas confirmados o aparentes. Muchos de ellos surgen de la formulación de la propia Directiva. Si bien parece ser lo suficientemente flexible como para cubrir las nuevas tecnologías y modalidades de comercialización, su aplicación práctica probablemente no haya resistido el paso del tiempo. No siempre es posible una ejecución adecuada de los derechos y las obligaciones que impone la Directiva.

Además, los controles de la transposición han puesto de relieve divergencias notables entre las legislaciones nacionales, debido a la aplicación de la cláusula mínima. No queda claro en esta fase en qué medida tales divergencias influyen en el funcionamiento adecuado del mercado interior y en la confianza de los consumidores. La Comisión deberá determinar éstas para poder decidir si la Directiva debe ser objeto de revisión.

Todas estas cuestiones están siendo examinadas de nuevo en el curso de la revisión del acervo. En dicha revisión, la Comisión debe-

rá tener en cuenta no sólo la legislación en materia de protección de los consumidores, sino en otros campos de la normativa comunitaria, como el comercio electrónico y la protección de la vida privada.

Por último se adjunta a la Comunicación un cuestionario con objeto reconstruir a las partes interesadas sobre algunas cuestiones relacionadas con la Directiva.

El CESE emitió dictamen³¹, indicando que apreciaba la iniciativa y aprobaba una gran parte de las observaciones de la Comisión.

No obstante, el CESE consideraba oportuno proceder inmediatamente a una revisión de esta legislación, simultáneamente a las relativas a las ventas a distancia de servicios financieros y a algunos aspectos del comercio electrónico, sin esperar a que concluyan los trabajos relativos a la revisión del acervo comunitario en materia de contratos de consumo, al objeto de que el conjunto de las disposiciones actualmente dispersas, resulten más accesibles y comprensibles.

A tal fin, el CESE instaba a la Comisión a que procediese a un análisis detallado de las respuestas recibidas en el marco de su consulta pública que convendría completar con datos estadísticos fiables sobre la amplitud y alcance de las ventas a distancia en el mercado interior, coronando este proceso con una audiencia pública de las partes interesadas.

El CESE suscribe en general las sugerencias de la Comisión en cuanto a la mejora de la redacción y la estructura de la Directiva, pero reafirma su posición, ya formulada en dictámenes anteriores, de que no debe limitarse únicamente a las relaciones profesionales/consumidores y que sería muy provechoso revisar su ámbito de aplicación para hacerlo coincidir, en los aspectos fundamentales, con el de la normativa del comercio electrónico.

El CESE no está de acuerdo con el análisis que hace la Comisión de las consecuencias

del recurso a la "cláusula mínima" que, en su opinión no es la causa de las dificultades correctamente señaladas de su aplicación, peor no descarta la posibilidad de plantear la hipótesis de una armonización total, a través de un Reglamento, siempre que se garantice un nivel más elevado de protección de los consumidores.

En el dictamen se formularon toda una serie de recomendaciones específicas que merecerán tenerse en cuenta en el estado actual de desarrollo del mercado interior, con el fin de promover la seguridad y la confianza de los consumidores, garantizándoles una protección en este tipo de transacciones equivalente a la que brinda la celebración y ejecución de contratos en presencia de las partes interesadas.

Por último, se destacaba además, la necesidad de hacer hincapié en la información efectiva de las partes contratantes, con una especial atención a las partes que puedan llevarse a engaño, información que se combinaría con un sistema eficaz de sanciones de las prácticas que infrinjan el régimen jurídico establecido.

** Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio:*

Desde la adopción de la Directiva 94/47/CE³², se han producido importantes novedades en el mercado, como la oferta de nuevos productos que se comercializan de forma semejante al aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico (también conocido como "tiempo compartido") y que son, desde el punto de vista económico, muy similares a ese régimen.

Estos productos no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 94/47/CE, lo que ha generado graves problemas a consumidores y empresas que actúan conforme a

31. Dictamen CESE 1519/2006, Ponente Sr. Pegado Liz, Pleno 436°.

32. Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994).

la normativa; prueba de ello es el número de reclamaciones presentadas ante los centros Europeos del consumidor, organizaciones de consumidores y otras autoridades públicas.

La propuesta- todavía no aprobada en abril de 2008- es resultado de la revisión de la Directiva 94/47/CE. En ella se tienen en cuenta las conclusiones sobre la aplicación de la citada Directiva, adoptadas por el consejo de 13 de abril de 2000 y las recomendaciones incluidas en la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de julio de 2002³³, que preconizan medidas para resolver los problemas que afrontan los consumidores de productos de tiempo compartido, garantizándoles, al mismo tiempo, el mayor nivel de protección posible.

La propuesta de revisión estaba prevista en la Comunicación titulada *"Estrategia en materia de política de los consumidores 2002.2006"*³⁴, en el Programa de la Comisión para la Actualización y la Simplificación del Acervo Comunitario, así como en su Programa Legislativo y de Trabajo³⁵.

La propuesta(que viene a complementar otros actos legislativos de la UE en vigor, como la Directiva sobre prácticas comerciales desleales³⁶, prevé esencialmente la modificación de las definiciones y del ámbito de aplicación de la Directiva 94/47/CE, a fin de regular los nuevos productos vacacionales, así como de aclarar y actualizar las disposiciones relativas a los requisitos referentes al contenido y a la lengua en que deberán redactarse la información dirigida al consumidor, la uniformización del período de desistimiento, la prohibición de todo pago en cualquier concepto durante este período y los contratos.

El CESE aprobó su Dictamen³⁷, en el que aún apoyando la propuesta discrepaba de la Comisión por abordar un número limitado de aspectos relativos a de derechos, dejando toda una serie de situación al libre arbitrio de los Estados miembros, por lo que no se hace

casi nada para remediar el estado actual de los problemas que se señalaban como justificación de la propuesta.

El CESE entiende que el nivel de las medidas de protección de los derechos de los consumidores se ha puesto demasiado bajo; por este motivo, instaba a la Comisión a regular en la propuesta de Directiva otros aspectos importantes, respetando el principio de subsidiariedad, y tomando como premisa un nivel más alto de protección de los consumidores, y a tal efecto: -sugería que se mejorasen algunas disposiciones relativas al régimen jurídico de los derechos de que se trata, del contenido del contrato principal y de su relación con los contratos complementarios, en particular de crédito no vinculados, a fin de reforzar y garantizar la adecuada protección de los consumidores;

- Destacaba la necesidad de caber hincapié en la información efectiva de las partes contratantes, con especial acento en las partes contratantes menos informadas y, por consiguiente, entiende que no deberá excluirse la posibilidad de que los Estados miembros adopten sanciones penales, proporcionales y disuasorias, para prácticas que vulneren gravemente los derechos previstos en la directiva, debidamente caracterizadas en sus elementos esenciales;
- Proponía específicamente una serie de modificaciones y presentaba un conjunto de recomendaciones encaminadas a mejorar aspectos de técnica jurídica de la Propuesta y a consolidar y compatibilizar nociones, conceptos o prácticas ya establecidas en otras directivas.

* *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor*³⁸.

33. Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la política comunitaria en el ámbito de la protección de los adquirentes de un derecho reutilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido(Directiva 94/47/CE)(doc. P5_TA(2002)0369, DO C, 271, E, de 12 de noviembre de 2003,p.578).

34. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006(CONM(2002) 208 final), (DOC 137 de 8.6.2002, p.2).

35. COM(2006) 629 final, referencia: 2006/SANCO/038.

36. Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento(CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo("Directiva sobre las prácticas comerciales desleales")DO L 149 de 11.6.2005, p.22, Dictamen del CESE, DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

37. Dictamen CESE 1147/2007, Ponente Sr. Pegado Liz, Pleno nº 439.

38. COM(2007) 210 final.

La Comunicación hacía constar que todos los Estados miembros han incorporado a sus derechos nacionales la Directiva 1999/44/CE, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo. En la Comunicación la Comisión hace balance de la aplicación de la directiva y examina si procede o no introducir la responsabilidad directa del productor, tal y como se prevé en el artículo 2 de la Directiva.

Aunque no se ocupa de la transposición de la directiva en Bulgaria y Rumania, en el anexo I se enumeran las medidas de transposición comunicadas por dichos Estados miembros. La parte I de la misma examina también los aspectos siguientes:

- Los problemas originados por el ámbito de aplicación y definiciones (artículo 1).
- La conformidad con el contrato, artículo 2 (controles de las medidas de transposición ponen de manifiesto que, en general, este artículo ha planteado problemas).
- Los derechos del consumidores, artículo 3 (en el Libro verde se aborda la conveniencia de introducir o no una definición de "entrega" a escala comunitaria sobre la revisión del acervo en materia de protección del consumidor).
- Los recursos, artículo 4 (los métodos de transposición son suficientes, en la medida en que no limiten los derechos del vendedor final que se prevén en la directiva).

La Comunicación estudia asimismo el uso que han hecho los Estados miembros de la opción, prevista en el artículo 5, apartado 2, de introducir un plazo dentro del cual el consumidor que haya detectado un defecto debe informar la vendedor. En el Libro Verde, la Comisión somete a consulta pública una serie de cuestiones transversales, en particular en relación con los vacíos normativos y las deficiencias que la Comisión ha detectado durante la revisión del acervo en

materia de consumo, incluidos los que derivan de la propia Directiva. La parte II de la Comunicación examina la reglamentación nacional en vigor, en materia de responsabilidad directa del productor.

La existencia de regímenes de responsabilidad directa del productor dispares planeta un problema potencial para el mercado interior, señalando la Comisión que no dispone de pruebas para extraer conclusiones definitivas.³⁹

El CESE emitió su dictamen instando a la comisión a que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros que todavía no han aplicado correctamente la Directiva 1999/44/CE, pues la misma presenta lagunas en lo relativo a la regulación de las garantías de los fabricantes y minoristas, como en el caso de los requisitos de conformidad establecidos en su artículo 2.

También consideró el CESE que antes de iniciar la Comisión una modificación de la Directiva era necesario llevar a cabo una evaluación de impacto.

De cara a una futura modificación considera que la Directiva debería aplicarse a tipos de contratos adicionales en el marco de los cuales se suministran bienes a los consumidores (por ejemplo, alquiler de coches) o se les presten servicios de contenido digital (por ejemplo, música en línea). Es el caso también de los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores asisten personalmente a la venta.

Otras cuestiones como la definición de "entrega", la transmisión del riesgo, el concepto, y la duración de los plazos de conformidad de los bienes, la garantía aplicadas a los defectos concurrentes, el sistema de la carga de la prueba e incluso algunas formas de saneamiento deberían considerarse como elementos de un instrumento horizontal en el marco de un enfoque mixto para la revi-

39. Dictamen CESE 928/2007, Ponente Sr. Cassidy, Pleno 442º.

sión del acervo en materia de consumo, y el debate sobre los detalles debería tener lugar cuando se presente para consulta y debate público una propuesta para la creación de un instrumento de este tipo.

** Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores” (versión codificada)⁴⁰.*

En fecha de 12 de mayo de 2003, la Comisión presentó a una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a codificar la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

En su dictamen de 11 de junio de 2003, el Grupo Consultivo de los Servicios Jurídicos, previsto en el Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, sobre un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos, consideró que dicha propuesta se limitaba efectivamente, a una codificación pura y simple, sin modificación sustancial de los actos que constituyen su objeto.

Habida cuenta de las modificaciones introducidas entrante en la propuesta contemplada, la Comisión, de conformidad con el apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE, decidió presentar una propuesta modificada de codificación de la Directiva.

El CESE emitió su dictamen⁴¹ favorable sobre la iniciativa sometida a examen, dentro de los límites estrictos de la codificación efectuada, como hizo en anteriores ocasiones en relación con la misma directiva.

No obstante, se instaba a la Comisión a que prosiguiera la reflexión sobre la conveniencia de ampliar el ámbito de aplicación de las acciones de representación de los intereses colectivos, en concreto de los consumidores.

Lamentablemente, la Comisión no ha cumplido el compromiso contraído en la Estrategia de comunitaria de protección de los consumidores (2007-2013)⁴² de realizar un informe relativo a esta Directiva y poner en marcha una consulta pública en relación con su impacto, si bien ya en 2008 está estudiando la posibilidad de tomar medidas sobre los mecanismos de recursos colectivos para los consumidores.

**Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa⁴³.*

El objeto de la propuesta era proceder a la codificación de la Directiva 84/450/CEE del consejo, de 10 de septiembre de 1984, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, especialmente después de la aprobación de la directiva sobre prácticas comerciales desleales y la fragmentación del ámbito subjetivo de aplicación normativo que conlleva, y que convertirá a esta directiva de publicidad engañosa y comparativa a una publicidad que se aplicará entre empresas, mientras que a la relación entre empresas y consumidores les resultará de aplicación la directiva sobre las “prácticas comerciales desleales”.

Como la propuesta respetaba en su totalidad el contenido de los textos codificados, y se limitaba, por tanto a reagruparlos, realizando en ellos únicamente las modificaciones formales requeridas por la propia operación de codificación, el CESE emitió un dictamen⁴⁴ favorable a la propuesta.

2.2.2. Propuestas que afectan a la de protección de los consumidores

En este apartado se abordarán los debates más interesantes del año 2007, respecto a las propuestas de la Comisión que, sin formar parte expresa, de la política de protección de los consumidores, afectan directamente a sus derechos e intereses.

** Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único⁴⁵.*

40. COM(2006)692 final-2003/0099(COD).

41. Dictamen CESE 143/2007, Ponente Sr. Pego-Liz, Pleno 434.

42. Véase, la página 13 del COM (2007)99 final.

43. COM(2006) 222 final-2006/0070(COD).

44. Dictamen CESE 1077/2006, Ponente, Sr. Westerdorp, Pleno 430°.

Los servicios financieros al por menor desempeñan un papel esencial en la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE.

El Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único pretende reforzar y profundizar nuestro conocimiento de los problemas a que se enfrentan los consumidores y las empresas en el campo de los servicios financieros al por menor y determinar si todavía hay margen para otras iniciativas en este ámbito y los posibles impedimentos.

Los estudios realizados muestran que la integración de los servicios financieros al por menor parece no haber desarrollado todavía todo su potencial y que la competencia sigue siendo insuficiente en algunos ámbitos, sobre todo en los de los pagos y la actividad bancaria al por menor.

Los siguientes indicadores confirman esta situación:

- Actividad transfronteriza modesta,
- Grandes variaciones de precios,
- Escasa diversidad y posibilidades de elección limitadas;
- Grandes variaciones en el comportamiento del mercado;

Las acciones y objetivos de la Comisión en el ámbito de los servicios financieros al por menor son los siguientes:

- 1) Precios más bajos y mayores posibilidades de elección para los consumidores (eliminar los obstáculos que impiden la prestación de servicios financieros al por menor cuando ello implique beneficios concretos para los consumidores).
- 2) Aumentar la confianza de los consumidores. A este respecto, se plantean cuatro cuestiones principales:

- Proteger los intereses de los consumidores;
 - Ofrecer seguridad jurídica;
 - Garantizar el acceso a vías de recurso adecuadas y fomentar la existencia de entidades financieras de servicios minoristas solventes y seguras.
- 3) Capacitar a los consumidores. Los consumidores pueden sacar el máximo provecho del mercado único si disponen de conocimientos financieros suficientes para adoptar sus propias decisiones.

El CESE, en el dictamen que emitió⁴⁶ apoyaba el objetivo del Libro Verde de desarrollar el mercado único de los servicios financieros al por menor, intentando determinar eliminar todos los obstáculos instrumentales y artificiosos que limitan las posibilidades de los ciudadanos europeos de aprovechar de forma directa y plena sus ventajas en cuanto a costes y calidad de la oferta. No obstante, el Comité considera que el Libro verde examina sólo de manera parcial la situación real de los servicios y productos financieros, dejando de lado el tema de la distribución, que es un factor determinante para la competencia.

El CESE apoya y valora positivamente el objetivo de la Comisión de estimular la oferta de productos de calidad e innovadores, favoreciendo la libre circulación de productos de banca y de seguros que en la actualidad se ven penalizados por obligaciones reglamentarias o fiscales nacionales que restringen tal posibilidad.

El mercado global se construye mediante procesos de consolidación transfronteriza. Las multinacionales del sector bancario y de seguros avanzan en su estrategia de adquisiciones mediante un refuerzo de la movilidad de la oferta. No obstante, los procesos de consolidación transfronteriza tienen o podrán tener repercusiones muy negativas en el empleo. El CESE ya señaló este peligro y propuso medidas adecuadas para afrontar

45. COM(2007) 226 final.

46. Dictamen CESE 952/2007, Ponente Sr. Iozia. Pleno 441º.

esta situación de emergencia social con planes de formación y recalificación profesional, así como amortiguadores sociales, que, por lo demás, figuran en muchos convenios colectivos del sector bancario europeo.

Destacaba el CESE la necesidad, entre otros aspectos, de:

- Medidas para incrementar la concienciación de los consumidores. Es indispensable una información esencial y completa para su protección, teniendo siempre presente que los productos y los servicios financieros no son comparables a otros productos y servicios. En la información que necesitan los consumidores importa más la calidad que la cantidad.
- Una normativa clara que ponga freno a las prácticas con potenciales conflictos de intereses, incentivos por la venta de productos y sistemas de recompensa para el personal encargado de la venta, copiadas de la distribución comercial y vinculadas a objetivos de venta de productos específicos.
- Transparencia de las condiciones bancarias;

Respecto del tema de la movilidad transfronteriza de los clientes, el CESE:

- Comparte la idea de que la movilidad de los clientes es un importante factor de desarrollo de los servicios financieros, tanto en términos cualitativos como de eficacia. No obstante.
- El CESE considera que no deben fijarse objetivos excesivamente optimistas respecto de la movilidad de los clientes en este sector.
- Considera que no sería realista ni adecuado obligar a los intermediarios a redactar los prospectos informativos y las condiciones en todas las lenguas de la Unión. Por lo tanto, el problema de los obstáculos lingüísticos no tiene visos de solucionarse a

medio plazo y seguirá constituyendo una limitación importante a la movilidad transfronteriza de los clientes.

- Apoya la conveniencia de examinar atentamente la legitimidad de los obstáculos a la movilidad de los clientes.

No obstante, existen dificultades técnicas y reglamentarias, fiscales y jurídicas, que a menudo son difíciles de solventar para lograr las condiciones que favorezcan el nivel de movilidad de los clientes que indica la Comisión. Además, existe el peligro de que la simplificación de las condiciones de los servicios financieros lleve a una reducción del nivel de protección del consumidor. La supresión de obstáculos no puede encarecer los productos no deteriorar las normas de protección existentes.

**Libro Verde sobre una mayor eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la unión Europea: embargo de activos bancarios⁴⁷.*

La legislación en materia de normas de ejecución han sido consideradas con frecuencia como el "talón de Aquiles" del espacio judicial europeo en materia civil.

Existe una serie de instrumentos comunitarios que definen la competencia de los órganos jurisdiccionales, el procedimientos para reconocer y declarar el carácter ejecutivo de las resoluciones judiciales y los mecanismos de cooperación entre órganos jurisdiccionales en los procedimientos civiles, peor todavía no se ha presentado ninguna propuesta legislativa sobre medidas de ejecución.

Hasta la fecha, la ejecución de una resolución judicial que ya ha sido declarada ejecutiva en otro Estado miembro sigue estando regulada en su totalidad por la legislación nacional.

La fragmentación actual de las normas nacionales de ejecución obstaculiza gravemente el cobro transfronterizo de deudas. Ahora bien, mientras que hoy los deudores pueden tras-

ladar sus fondos casi de forma instantánea de las cuentas conocidas por sus acreedores a otras cuentas en el mismo o en otro Estado miembro, los acreedores no pueden bloquear dichos fondos con la misma facilidad. Con los actuales instrumentos comunitarios, en particular, el Reglamento 44/2001 (Bruselas I)⁴⁸, no es posible obtener un embargo bancario que se pueda ejecutar en el conjunto de la Unión Europea.

La Comisión ya se refirió a las dificultades en su Comunicación de 1998, *"Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea"*⁴⁹. Dada la diversidad de la legislación de los Estados miembros y de la complejidad del asunto, la Comisión propuso limitar inicialmente la reflexión al problema de los embargos bancarios. Dos años después, el programa de reconocimiento mutuo pedía a la Comisión que mejorara las medidas de embargo relativas a los bancos.⁵⁰

En el año 2002 la Comisión publicó un anuncio de licitación para la realización de un estudio sobre la *mejora de la eficacia de la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea*. El estudio analiza la situación en los 15 estados miembros de entonces y propone diversas medidas para mejorar la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea, en particular la creación de una orden europea de embargo de activos bancarios, una orden precautoria europea para el mismo fin y una serie de medidas para aumentar la transparencia de los bienes del deudor.

Los problemas del riesgo que plantea el cobro transfronterizo de deudas constituyen un obstáculo a la libre circulación de requerimientos de pago en la Unión Europea y un impedimento para el funcionamiento adecuado del mercado interior. El pago tardío y el impago perjudican los intereses tanto de las empresas como de los consumidores. Los distintos grados de eficacia en el cobro de deudas en la Unión Europea también pueden dis-

torsionar la competencia entre las empresas que actúan en los Estados miembros y entre sistemas reejecución de requerimientos de pago eficaces y otros que no lo son. Por tanto, hay que considerar la necesidad de una acción comunitaria en este ámbito.

El objetivo del Libro verde es lanzar un amplio proceso de consultas entre las partes interesadas en mejorar la ejecución de los créditos pecuniarios en Europa. El Libro verde expone los problemas existentes en la situación actual y propone la creación de un sistema europeo de embargo de activos bancarios como posible solución.

El CESE emitió dictamen⁵¹ en el que comienza por poner en evidencia cierta falta de coherencia conceptual en la definición de los ámbitos objetivos y subjetivos de la medida, así como la traducción particularmente eficiente de varias versiones lingüísticas.

El objetivo anunciado por la Comisión será presentar una propuesta de Reglamento que tenga por carácter opcional y establezca una disposición europea de tipo cautelar con la naturaleza de un embargo preventivo de cuentas bancarias, independientemente de la naturaleza de la deuda y de la calidad de las partes.

Al no existir un estudio de impacto de una medida de estas características y dado que los estudios de derecho comparado en los que se basa sólo han tomado en consideración a quince de los 27 Estados miembros de la UE, el CESE, aunque comparte las preocupaciones de la Comisión, no considera demostrada la necesidad de esta medida, por lo que respecta a la subsidiariedad y la proporcionalidad, ni cree que no pueda obtenerse un resultado satisfactorio de efectos similares mediante una modificación sucinta de dos disposiciones del Reglamento de Bruselas I.

En caso de que se introdujera una medida de este tipo, el CESE sugiere que se amplíe su ámbito de aplicación a otros bienes mue-

48. Reglamento(CE) n° 44/2001, de 22 de diciembre de 2000, DO L 12, de 16.1.2001, p.1

49. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. DO C 33, de 31.1.1998, p. 3

50. Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO C 12, de 15.1.2001, p. 1, 5.

51. Dictamen CESE 177/2007. Ponente, Sr. Pego-Liz. Pleno 438°.

bles del deudor y que éste puede ampliarse, con las necesarias adaptaciones al embargo de los mismos activos una vez obtenido un título ejecutivo. Además, considera imprescindible que vaya acompañada simultáneamente de una iniciativa que aborde la transparencia de las cuentas bancarias, las obligaciones de información y las normas del secreto bancario y la protección de datos, aspectos que se presuponen en las medidas a examen.

En caso de que se juzgara de todo punto imprescindible la introducción de una medida de este tipo, el CESE coincide con la Comisión de que el instrumento adecuado sería un reglamento de carácter opcional que regulase la congelación de las cuentas bancarias que el deudor posea en Estados miembros distintos al de residencia o a aquel en que esté radicado el acreedor.

Para terminar el CESE formulada una serie detallada de recomendaciones de carácter técnico-jurídico relativas a la definición de lo que considera el régimen más adecuado para la iniciativa, por lo que se refiere, en concreto, a la competencia de los tribunales, las condiciones para dictar la medida, los límites de los importes que deben embargarse y las exenciones, las garantías, de defensa del deudor y de terceros titulares de cuentas conjuntas o solidarias, los recursos y plazos, el régimen de costas procesales, las obligaciones y responsabilidades de los bancos en los que estén abiertas las cuentas embargadas y las normas de derecho nacional o internacional privado aplicables subsidiariamente.

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento n° 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios⁵²*

Una parte importante de la legislación de la CE se ha adoptado para corregir disfunciones del mercado y garantizar unas condiciones justas. A menudo, estos objetivos sólo podrían alcanzarse imponiendo a las empresas la obligación de informar acerca de la aplicación de la legislación.

Con el tiempo algunos de estos procedimientos se han quedado obsoletos o suponen una pérdida de tiempo innecesaria.

La Comisión se propone reducir esas cargas innecesarias al mínimo posible como parte de la estrategia *"legislar mejor"*.

El 14 de noviembre de 2006, la Comisión presentó un análisis estratégico del programa *"Legislar mejor"* en la Unión Europea (COM (2006) 689).

Posteriormente se presentaron diez propuestas concretas de *"acciones por vía rápida"* al objeto de lograr una reducción significativa de las cargas administrativas para las empresas, mediante cambios legislativos menores que no alteren el nivel de protección o la finalidad inicial de la legislación.

Una de estas *"acciones de vía rápida"* se refiere al Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimentaciones.

El objetivo es eximir a las pequeñas empresas alimentarias, capaces de controlar la higiene de sus productos simplemente mediante el cumplimiento de los demás requisitos del Reglamento (CE) n° 852/2004, de la obligación de crear, aplicar y mantener uno o más procedimientos permanentes basados en los principios del Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC).

Dicha exención se aplicaría a las microempresas que venden, predominantemente, alimentos directamente al consumidor final. Se trata de empresas que emplean a menos de diez trabajadores y cuyo volumen de nego-

cios anual o cuyo balance general no supera los dos millones de euros. Por lo tanto, la exención no sería aplicable a los supermercados de grandes superficies ni a las cadenas de supermercados con régimen de franquicia.

El CESE emitió dictamen⁵³, indicando que considera que resulta especialmente importante aliviar las cargas administrativas que pesan sobre las empresas debido a la legislación vigente, pues se trata de un elemento esencial en la mejora de su competitividad y la realización de los objetivos de Lisboa.

La propuesta transmitida al CESE se refiera la modificación de dos Reglamentos: por una parte, el Reglamento n° 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte y, por otra parte, el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la higiene de los productos alimenticios.

La primera modificación afecta al reglamento n° 11. El CESE aprueba que se suprima la obligación de facilitar datos sobre itinerarios, distancias, precios y otras condiciones de transporte, así como la autorización de utilizar los albaranes de envío para facilitar datos sobre los demás requisitos relacionados con el actual documento de transporte, puesto que ello permite reducir las cargas administrativas inútiles al tiempo que se garantiza que siempre se dispondrá del mismo grado de información esencial.

El CESE aprueba la modificación del Reglamento, n° 11 y, en especial, la supresión del artículo 5 del artículo 5, así como la modificación por la que se suprimen los incisos quinto y sexto del apartado 1 del artículo 6. El CESE aprueba, asimismo, la modificación por la que se suprime el tercer inciso del artículo 6, apartado 2.

El CESE aprueba la modificación propuesta para el Reglamento 852/2004 a fin de eximir a determinadas empresas del requisito del artículo 5, apartado 1 del reglamento (CE) n°

852/2004, dejando claro que dichas empresas deben cumplir todos los demás requisitos establecidos en dicho Reglamento.

El CESE considera, no obstante, que la exención de que se benefician las empresas, que venden sus productos directamente al consumidor final debe ampliarse a las pequeñas empresas según la definición de la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de mayo de 2003, relativa a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas alimentarias.

En cuanto a la modificación del artículo 5 del Reglamento 852, será preciso adoptar dos parámetros e integrar, asimismo, a las pequeñas empresas o, en el caso de que se incluyan en el ámbito del Reglamento, creando una disposición y limitaciones específicas para las empresas de restauración.

**La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual” y “la Propuesta de Decisión marco del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de las infracciones contra la propiedad intelectual”.*⁵⁴

Las disparidades entre los regímenes sancionadores nacionales dificultan la eficacia en la lucha contra la usurpación de marca y la piratería. Además de las consecuencias económicas y sociales que acarrearán, la usurpación de marca y la piratería también plantean problemas de protección de los consumidores, especialmente, cuando están en juego la salud y la seguridad públicas.

La usurpación de marca y la piratería se han convertido en actividades atractivas comparables con otras actividades delictivas organizadas a gran escala como el tráfico ilícito de drogas.

Por tanto, deben adoptarse disposiciones penales para reforzar y mejorar la lucha contra la usurpación de marca y la piratería para

53. Dictamen CESE 655/2007, Ponente Sr. Gkofas, Pleno 436°.

54. COM(2005) 276, final.

completar la Directiva 2004/48/CE de 29 de abril de 2004, relativa al respecto de los derechos de propiedad intelectual.

Aparte de las medidas, procedimientos y recursos de carácter civil y administrativos previstos de conformidad con esta Directiva 2004/48/CE, las sanciones penales constituyen, además, en los casos adecuados, un medio de garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual.

Dado que el objetivo perseguido puede realizarse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrada en el artículo 5 del Tratado.

Una Decisión marco debe completar la parte dispositiva en las materias incluidas en el Título VI del TUE.

La propuesta de Decisión marco tiene por objeto reforzar las medidas de Derecho penal destinadas aproximar las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros sobre infracciones de los derechos de propiedad intelectual, así como facilitar y fomentar la cooperación entre los Estados miembros para reprimir estas infracciones.

En cuanto a su impacto sobre los derechos fundamentales, cabe subrayar que la presente iniciativa tiene por objeto directo la aplicación del artículo 17, apartado 2 de la carta de los Derechos Fundamentales, según el cual se *"protege la propiedad intelectual"*, y se hace mediante la aproximación de las legislaciones, respetando las diferentes tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros así como los demás derechos fundamentales y principios reconocidos en la Carta.

La naturaleza de las penas se define en función de la gravedad de los comportamientos punibles, en aplicación del artículo 49, apartado 3 de la Carta, según la cual la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

El CESE emitió dictamen⁵⁵, en el que exponía el seguimiento atento a la aplicación coordinada de la Directiva de 2004 con la propuesta modificada de Directiva, así como las decisiones marco complementarias pertinentes, a fin de verificar a lo largo del tiempo la eficacia de la lucha contra la falsificación y contra sus ramificaciones internacionales, también fuera del territorio comunitario.

Aun cuando apoya plenamente las disposiciones propuestas en el planeamiento general, invita a la Comisión a tener presentes las observaciones formuladas en el Dictamen, que sugiere concentrar los esfuerzos de represión y cooperación penal y aduanera principalmente en las falsificaciones a gran escala y en las cometidas por organizaciones delictivas o cuando la infracción suponga un riesgo para la salud o la seguridad de las personas.

El CESE desea, en particular, que la Directiva abarque el conjunto de los derechos de propiedad industrial y que, en consecuencia, no excluya las patentes de inventos, que suponen, entre estos derechos, los más importantes para la industria europea.

* *Informe sobre la política de competencia de 2006*⁵⁶:

La Comisión Europea en su informe anual sobre la política de competencia de 2006 recoge una descripción de los principales avances en materia de política de competencia en 2006.

Resume los cambios producidos en las normas y la política de competencia y muestra, a través de ejemplos específicos, cómo se han utilizado los instrumentos de la política de competencia para construir una economía europea más fuerte y beneficiar por igual a los consumidores y a las empresas.

En 2006, la política de competencia seguía garantizando y estableciendo condiciones que permitían a los mercados funcionar en

55. Dictamen CESE 1340/2005, Ponente, Sr. Retureau, Pleno 437º.

56. COM(2007) 358 final.

un marco de competitividad que beneficiaba tanto a los consumidores europeos como a las empresas. Las acciones que se pusieron en marcha consistieron, por una parte, en corregir las deficiencias del mercado derivadas de una conducta contraria a la competencia por parte tanto de los participantes en el mercado como de ciertas estructuras de mercado y, por la otra, en contribuir a establecer un marco global de política económica en todos los sectores económicos que promoviese una competencia efectiva.

La primera parte de este informe da una visión de cómo se siguieron desarrollando y aplicando en general los instrumentos de las políticas de competencia, a saber, las normas en materia antitrust, de fusiones y de ayudas estatales.

La segunda parte examina cómo estos y otros instrumentos fueron utilizados de forma conjunta en determinados sectores prioritarios para conseguir los objetivos de la política de competencia.

La tercera parte da una idea de la cooperación en el seno de la Red Europea de Competencia (REC) y con los tribunales nacionales.

Las actividades internacionales son tratadas en la cuarta parte.

En la quinta y última sección se abordan brevemente los aspectos relativos a la cooperación interinstitucional.

El CESE emitió un dictamen⁵⁷ en el que consideró importante que la UE consiga un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad e los precios, así como una economía social de mercado sumamente competitiva que promueva la formación y aspire al pleno empleo y el progreso social con un elevado nivel de protección de los consumidores y mejora de la calidad del medio ambiente.

En un mercado en el que las políticas de competencia cada vez tendrán más peso, los

indicadores económicos, sociales, y medioambientales son factores fundamentales para evaluar la competitividad no sólo para los consumidores finales, sino, sobre todo, para las empresas.

El CESE considera que la competitividad de las empresas y de los servicios europeos debe preservarse con un sistema de normas claras basadas en la correcta aplicación de las políticas de competencia en estrecha coordinación con las políticas comerciales.

A la vez, acoge con satisfacción la estrategia de la Comisión para la modernización del plan de acción en el sector de las ayudas estatales. El CESE cree acertado que la Comisión valore de manera positiva y distinta de las otras ayudas las ayudas estatales a la transferencia de tecnología, la innovación y un marco multisectorial para los grandes proyectos de inversión.

El CESE remanifiesta a favor de las intervenciones de la Comisión para controlar las participaciones cruzadas de acciones y la gestión de los productos financieros.

El CESE subrayó que energía no significa sólo mercado, sino también desarrollo, empleo y medio ambiente. Actualmente, la UE debe afrontar nuevos competidores globales y muchas veces las nuevas estructuras de mercado deben tener en cuenta las relaciones de fuerza.

En el sector de los medios de comunicación, el CESE recomienda distinguir entre la normativa específicamente orientada a defender el pluralismo de la información y la normativa general antimonopolio, subrayando que el cumplimiento de las normas de competencia es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el pluralismo.

57. Dictamen CESE 1214/2007, Ponente Sr. Chiariaco, Pleno 442º.





la evolución del consumo en España

La evolución del consumo en España⁵⁸

3.

3.1 Introducción

En este artículo se pretende analizar la evolución del consumo en los últimos años en España, en particular en 2007, tanto desde la perspectiva micro como macroeconómica. El trabajo comienza por establecer la importancia del consumo para la evolución de la economía, por cuanto su cifra representa permanentemente las dos terceras partes del producto interior bruto (PIB).

Antes de proceder al análisis macroeconómico, se presenta la estructura del consumo de los hogares españoles y un análisis de la evolución de los precios de la energía y los alimentos durante 2007, tanto en lo que se refiere a su evolución en la industria, sus efectos sobre el índice de precios industriales y su traslación a los consumidores. Se repasa la forma en que las presiones sobre la demanda que ejercen países como China y la India tienen influencia sobre la evolución de los precios de los productos básicos.

Dada la importancia del consumo en la renta nacional, se analiza la forma en la que la evolución del consumo se traslada al crecimiento del PIB. La evolución de los precios y los últimos acontecimientos en los mercados financieros han afectado la concesión de créditos al consumo y a la inversión (principalmente en vivienda) con sus consecuencias sobre el mercado de trabajo y sus efectos finales sobre el consumo, lo que obviamente tendrá efectos sobre el crecimiento de la economía española en 2008.

Las perspectivas de futuro van a depender mucho de la evolución de algunas variables clave que son analizadas en el trabajo. De hecho, las expectativas sobre el empleo, sobre la renta o sobre los precios tienen una gran influencia en el comportamiento del consumo.

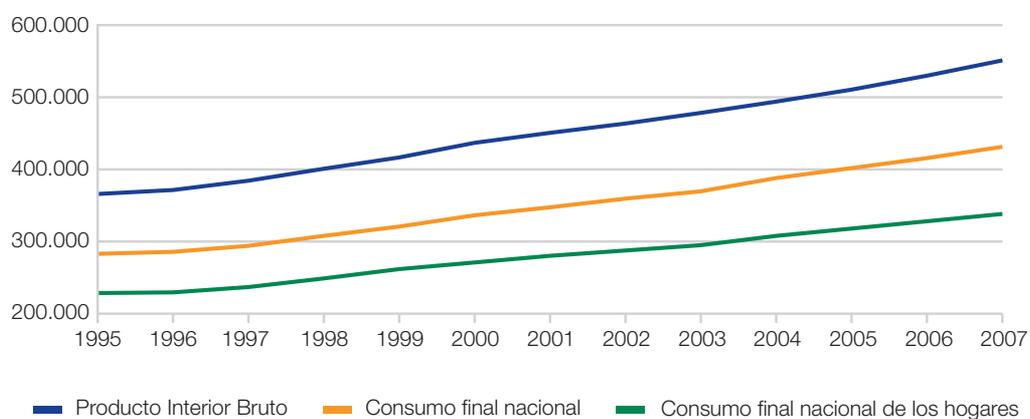
La evolución del consumo constituye un indicador relevante de la marcha de la economía de un país. Esto es así por cuanto el consumo final nacional representa una parte fracción muy importante de la riqueza de un país medida por su PIB, pero también porque su evolución condiciona la evolución de la renta nacional. En particular, durante el decenio 1995-2005, el consumo final nacional en España representó en media el 75,71% del PIB y en 2007 esta proporción ha pasado a ser del 76,34%.

Por su parte, el consumo final de los hogares españoles ha representado casi permanentemente el 60% del PIB y en 2007 se situó unas décimas por debajo de dicha cifra. Finalmente, la proporción del PIB que supone el consumo interior de los hogares ronda el 62% en 2007.

El Gráfico 1 recoge la evolución del PIB, del consumo final nacional total y del consumo final nacional de los hogares para el período 1995-2007 con datos tomados de la contabilidad nacional y corregidos por el deflactor del PIB para expresarlos en términos reales.

De acuerdo con los datos de la Tabla 1, la tasa de crecimiento del PIB en 2007 fue del 3,83%, la tasa de crecimiento del consumo final nacional del 3,63% y la tasa de crecimiento del consumo final de los hogares del 3,13%. Si descomponemos la tasa de crecimiento (reducción) de la riqueza nacional medida por el PIB en las contribuciones de sus componentes, el incremento (decremento) del consumo supone, como norma general, la contribución más importante. El Gráfico 2 presenta la evolución de las tasas de crecimiento del PIB y del consumo con el fin de obtener una imagen instantánea tanto de lo que ha sucedido estos últimos años en la economía española como de la correlación que existe entre la tasa del crecimiento de ambas variables.

58. Esta parte ha sido elaborada por la Fundación Alternativas para el Consejo de Consumidores y Usuarios de España.

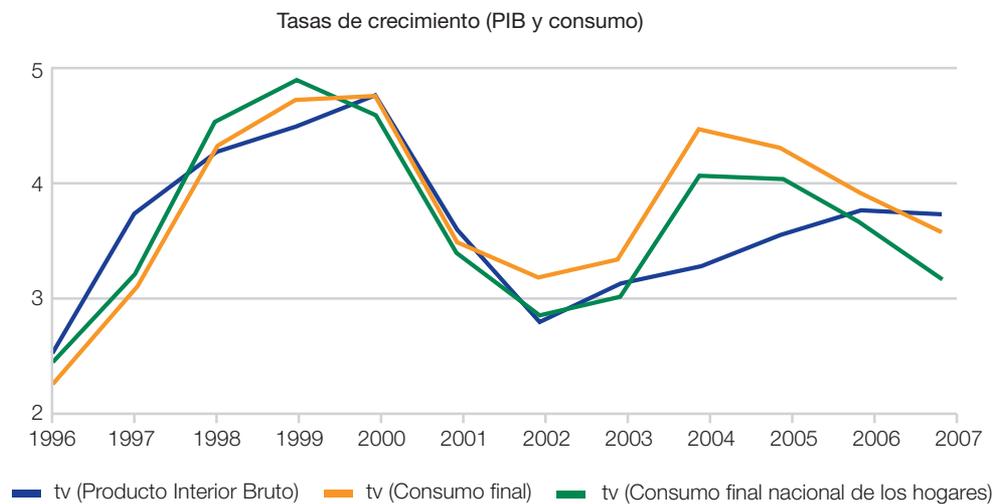
Gráfico 1. Evolución del PIB y del consumo (términos reales)

Fuente: Contabilidad Nacional (1995-2007)

TABLA 1. TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL CONSUMO

Variable	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	95-07	00-07
PIB	5,05	3,65	2,70	3,09	3,26	3,62	3,86	3,83	3,71	3,63
Consumo final total	5,04	3,54	3,17	3,35	4,69	4,50	4,03	3,63	3,88	3,99
Consumo final hogares	4,85	3,41	2,76	2,95	4,21	4,18	3,73	3,13	3,72	3,65

Todas las cifras del cuadro son porcentajes de crecimiento medio anual. Las columnas 95-05 y 00-07 recogen, por tanto, el crecimiento medio anual durante los períodos 1995-2007 y 2000-2007 del PIB y de las dos magnitudes de consumo seleccionadas.
FUENTE: Contabilidad Nacional Trimestral, INE.

Gráfico 2. Evolución del PIB y del consumo (tasas de variación)

De todo lo anterior se desprende la importancia que tiene analizar tanto la evolución del consumo como la estructura del mismo atendiendo a sus componentes, para comprender cómo la evolución de la magnitud agregada y de sus componentes puede tener efectos sobre la marcha de la economía. Llegar a estas conclusiones y a los orígenes de dichas consecuencias debe permitir proponer, en su caso, medidas que ayuden a su revitalización en tiempos como los actuales en los que parece que la crisis de los mercados financieros puede estar haciendo mella en el consumo de los hogares.

También puede resultar interesante para el desarrollo de estudios más completos que posibiliten contestar preguntas acerca de cómo puede ser la evolución del gasto de los hogares en una sociedad como la nuestra, en la que el envejecimiento constituye ya un hecho incontestable, y cómo los cambios en los patrones de consumo con la edad pueden afectar la tasa de cobertura de los gastos sociales en el futuro. Por supuesto, existen

otras muchas preguntas de interés relacionadas con los cambios en las estructuras de consumo, como la forma en que estas variables han ido convergiendo tanto en términos relativos como absolutos hacia los niveles observados en los países más avanzados y, en concreto, hacia nuestros vecinos de la UE. Ello es, sin duda, fruto, fundamentalmente, de la evolución de la renta en España. También puede resultar de interés analizar cómo se ha modificado la estructura de los gastos en consumo en los años recientes como consecuencia de la carga que los gastos relacionados con la vivienda representan para los hogares.

En las siguientes secciones presentamos un análisis detallado de la estructura de la cesta de la compra de los hogares españoles, tanto a nivel agregado para todo el país como por comunidades autónomas, la evolución de los precios de los componentes básicos de dicha cesta, sus efectos sobre la evolución del consumo y la traslación de dichos efectos al crecimiento del PIB. Finalizamos el estudio con

una descripción de las perspectivas de futuro del consumo sobre la base de índices de confianza de los consumidores, que completamos con recomendaciones acerca de las medidas que desde el sector público podrían tomarse con el fin de incentivar tanto el consumo de los hogares como el de las Administraciones públicas. Todo esto debe perseguir que nuestro país pueda continuar manteniendo tasas de crecimiento en su economía superiores a la media europea, que sigan facilitando nuestra convergencia a los países punteros europeos, de forma que permita mantener los grados de desarrollo y bienestar alcanzados en los últimos años.

3.2 La estructura de la cesta de la compra de los españoles

3.2.1 La estructura del consumo a nivel nacional

Para analizar la estructura de la cesta de la compra de los hogares españoles se pueden utilizar varias fuentes de datos. Por una parte, disponemos de las encuestas de presupuestos familiares (EPF), que permiten realizar el análisis a nivel de hogar, para posteriormente proceder a agrupaciones que se estimen convenientes de acuerdo a las variables demográficas seleccionadas. Por ejemplo, podemos estar interesados en proporcionar información de las estructuras de la cesta de la compra de los españoles por comunidades autónomas y grupos de edad; esto es así porque, al disponer de los datos a nivel de hogar y ser representativos tanto del conjunto nacional como de las comunidades autónomas, se pueden realizar análisis detallados a nivel individual y utilizar los factores de elevación a la población para realizar estudios agregados. Adicionalmente, dado que las EPF proporcionan información sobre un amplio número de bienes, también es posible analizar con un mayor nivel de detalle las estructuras de consumo con un nivel de desagregación tan fino como nos interese⁵⁹.

Por otra parte, también contamos con datos agregados procedentes de la Contabilidad Nacional o de la Contabilidad Regional para el análisis de las estructuras de consumo, pero, en este caso, la descripción corresponde únicamente a los principales grupos de gasto tal como quedan recogidos en la Tabla 2, si bien utilizando los datos de la Contabilidad Regional el análisis se puede realizar tanto para el agregado nacional como para la división por comunidades autónomas. En este estudio pretendemos dar una visión desde ambas perspectivas, por cuanto puede ser útil no sólo para la descripción de los datos, sino también de cara a la utilización de los resultados obtenidos con diferentes propósitos.

La Tabla 2 presenta la estructura de consumo de los hogares españoles con los últimos datos disponibles de la EPF distribuida en los 12 componentes de la clasificación COICOP (*Classification of Individual Consumption by Purpose*). El gasto en alimentación sigue representando un porcentaje importante del consumo total, pero su peso ha ido decreciendo a medida que la renta del país se ha ido incrementando. Pensemos que en los años setenta el gasto en alimentación representaba en media más del 35% del presupuesto de los hogares españoles, por lo que su peso en el presupuesto se ha reducido en 30 años en más de 20 puntos porcentuales. El otro grupo que muestra una evolución acusada es el de vivienda, que no llegaba a representar el 15% del presupuesto en los años setenta y que en 2006 representa casi el 26,5%⁶⁰. La evolución en ambos casos ha sido gradual, si bien más brusca en el caso de los gastos asociados a la vivienda, por cuanto a mediados de los noventa la alimentación suponía en torno al 22% del gasto total en consumo, y los gastos en vivienda el 20%.

En el resto de los componentes del consumo la evolución ha sido mucho más suave, es decir, se han producido cambios mucho menos acusados que en los dos grupos citados. Así, el vestido y calzado representaban

59. La EPF de 1990-91 recogía información de consumo para más de 600 bienes. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares que sustituyó a la EPF recogía información para más de 240 bienes durante el período 1985-97 y más de 400 bienes para el período 1997-05. La nueva EPF que se ha comenzado a desarrollar en 2006 proporciona información para más de 400 bienes.

60. Debemos tener en cuenta que existen diferencias entre la estructura del gasto que proporcionan las encuestas de presupuestos y la que proporciona la Contabilidad Nacional o Regional, por cuanto en algunos grupos existen imputaciones que el INE realiza en las primeras y no en las segundas. El grupo más significativo es el de los gastos de consumo relacionados con vivienda que contienen la imputación del alquiler de la vivienda principal para aproximar el flujo de servicios que proporciona la vivienda. Si no se tiene en cuenta este componente, la proporción disminuye al 16% del gasto total en media.

entre el 7% y el 8% del presupuesto hace 30 años y siguen representando esta misma proporción en los comienzos de este siglo, con ligeros cambios durante el período. Por otra parte, se han mantenido constantes las proporciones de gasto en bienes relacionados con la salud y la enseñanza. Recordemos que gran parte de los gastos que se realizan en estos dos grupos de bienes están subvencionados por el sector público con carácter universal en España. Como corresponde a una sociedad como la española, que ha experimentado un crecimiento tan importante en la renta en los últi-

mos 30 años, bienes como los relacionados con el transporte, comunicaciones, ocio, espectáculos y cultura y hoteles y restaurantes han visto incrementada su participación en el presupuesto de los hogares españoles de forma muy significativa. No obstante, si observamos los años transcurridos del presente siglo, la participación de estos bienes en la composición de la cesta de la compra de los hogares españoles se ha estabilizado, de forma que la estructura de consumo no dista mucho de la media que corresponde a la estructura de consumo de los hogares de la UE.

TABLA 2. PROPORCIONES DE GASTO EN CONSUMO

Grupo de bienes	Media nacional
Alimentos y bebidas no alcohólicas	14.04
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	1.78
Artículos de vestir y calzado	6.66
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	26.39
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	5.78
Salud	2.88
Transporte	14.31
Comunicaciones	2.91
Ocio, espectáculos y cultura	6.75
Educación	0.92
Hoteles, cafés y restaurantes	9.61
Otros bienes y servicios	7.96

Los datos recogen la proporción que el gasto en el grupo correspondiente representa en el gasto total del hogar.
FUENTE: Encuesta de Presupuestos Familiares 2006, INE.

3.2.2. Diferencias en los patrones de consumo por Comunidades Autónomas

Obviamente, se producen diferencias en los patrones de gasto en consumo por comunidades autónomas. Podemos citar dos cuestiones generales, aun cuando resulten obvias. En regiones más ricas, la proporción del gasto en necesidades (alimentos o energía) es menor. Asimismo, es menor el nivel de gasto

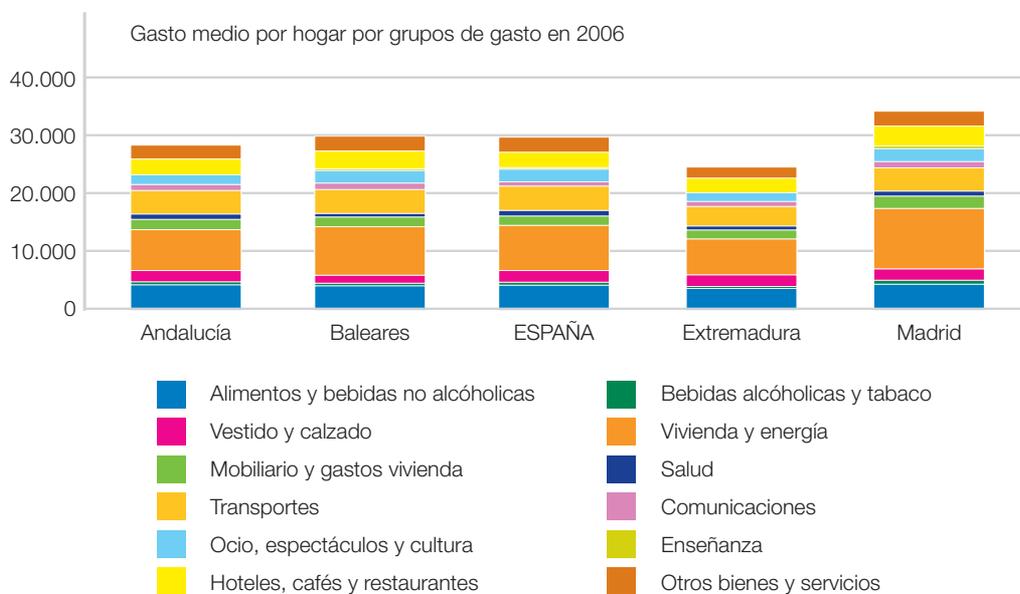
en bienes adictivos, como el tabaco, aunque posiblemente esto lo explica más la estructura educativa de la región, que puede estar en la raíz de la concienciación acerca de las consecuencias negativas para la salud de su consumo, si bien educación y renta están muy correlacionadas. Asimismo, en regiones más ricas es mayor la proporción del gasto dedicado a bienes de lujo, como transporte, ocio, espectáculos y cultura, u hoteles, bares y restaurantes.

Si analizamos con más detalle los datos, mientras que en regiones como Baleares, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Madrid o Navarra la proporción del gasto en alimentos, que es el típico grupo de bien de primera necesidad, es inferior al 13% del total, en Castilla y León, Galicia o Ceuta y Melilla dicho gasto representa un peso superior al 15% en la cesta de la compra de los hogares que viven en estas regiones. De la misma forma, en un grupo de bienes que podemos considerar de lujo, como son los gastos en ocio, espectáculos y cultura, la proporción de gasto es el 7,12% en las Islas Baleares, el 6,9% en Cataluña, el 7,40% en la Comunidad Valenciana, el 7,06% en la Comunidad de Madrid o el 8,18% en Navarra; en el otro extremo, es el 5,78% en Castilla y León, el 5,84% en Galicia o el 5,5% en Ceuta y Melilla.

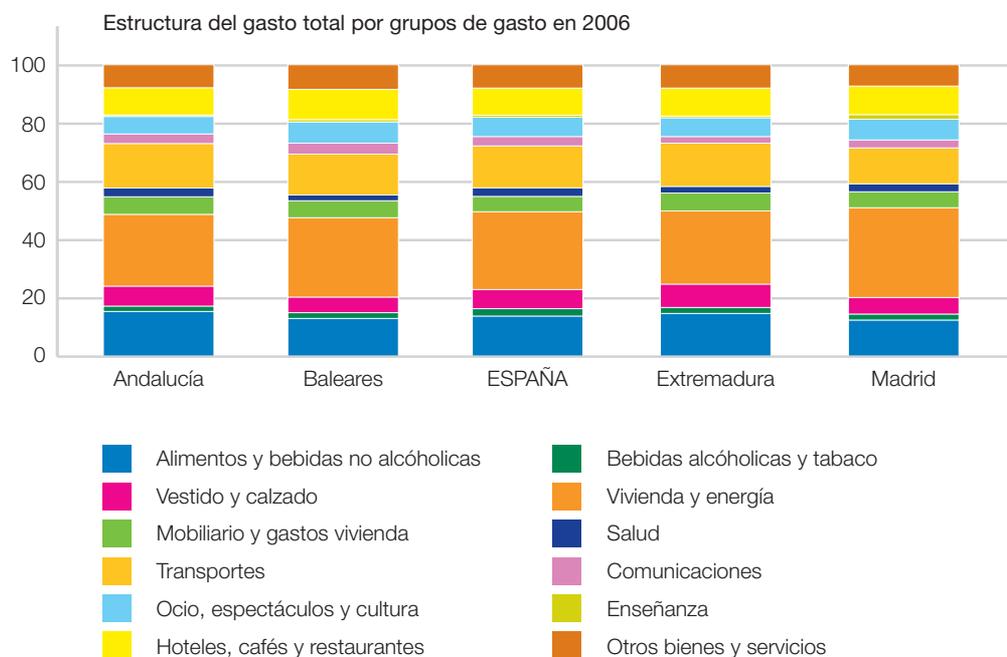
El Gráfico 3 muestra los gastos medios en consumo en los 12 grupos de bienes anteriormente relatados, que se han definido en la Tabla 2 siguiendo la clasificación COI-COP, tanto para el agregado nacional como para algunas comunidades autónomas. Estas han sido seleccionadas de los grupos de renta alta y baja, en particular la Comunidad de Madrid y las Islas Baleares entre las primeras, y Andalucía y Extremadura entre las segundas.

Por otra parte, el Gráfico 4 muestra la composición de la cesta de la compra tanto a nivel nacional como para las comunidades autónomas antes mencionadas, es decir, recoge las proporciones de gasto en todos los bienes y servicios que los hogares españoles (y de diferentes localizaciones) realizan.

Gráfico 3. Gastos en consumo (nacional y por comunidades autónomas)



Fuente: EPF 2006

Gráfico 4. Proporciones de gasto (nacional por CC.AA.)

Fuente: EPF 2006

Cabe resaltar, en todo caso, que, aunque se siguen produciendo ajustes en los patrones de consumo en los distintos grupos de bienes a ambos niveles, nacional y regional, la estructura de la cesta de la compra de los hogares españoles se ha estabilizado desde comienzos de este siglo en el patrón presentado en la Tabla 2, con algunos cambios menores. Por otra parte, es cierto que los patrones de demanda son diferentes cuando se consideran otras características demográficas diferentes a la localización que ha sido tenida en cuenta en la descripción anterior. Variables como la composición familiar, el nivel educativo o la estructura ocupacional afectan las estructuras de demanda. Sin embargo, el análisis detallado de las mismas queda fuera del ámbito del presente estudio.

3.3 La evolución de los precios de la energía y los alimentos, su evolución a nivel industrial y su traslación al consumo

Como resulta obvio si tenemos en cuenta la teoría de la demanda, los factores que explican las decisiones de consumo de los individuos, al margen de sus propias características demográficas que pueden reflejar diferencias en sus gustos o preferencias, son la renta y los precios relativos de los bienes. En esta sección presentamos una descripción de la evolución de los precios de los 12 bienes que componen la cesta de consumo de los hogares, así como la evolución de los precios de los bienes industriales, en particular, los bienes de consumo.

Todo el análisis se realiza para el período comprendido entre enero de 2002 y febrero de 2008, con especial énfasis en lo que ha sucedido durante 2007 y los primeros meses de 2008.

Por lo que hace referencia a la evolución de los precios de los bienes de consumo, la Tabla 3 ofrece información sobre la tasa de crecimiento anual durante los años 2006 y 2007, así como la media de la tasa de crecimiento anual durante el período 2002-2007.

CUADRO 3. TASAS DE VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE CONSUMO

Grupo de bienes	2006	2007	2002-07
AÍndice general	2,80	3,20	3,15
Alimentos y bebidas no alcohólicas	3,70	3,95	3,90
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	7,00	4,55	4,40
Artículos de vestir y calzado	1,11	2,42	1,20
Vivienda. Agua, electricidad, gas y otros combustibles	3,70	4,03	5,10
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	2,60	2,15	2,60
Salud	-1,50	0,97	-0,10
Transporte	2,10	3,57	3,30
Comunicaciones	0,20	-1,53	-0,55
Ocio, espectáculos y cultura	-0,70	0,40	-0,30
Educación	4,50	4,23	4,25
Hoteles, cafés y restaurantes	4,80	4,57	4,65
Otros bienes y servicios	3,30	3,42	3,50

Los datos de las columnas 2006 y 2007 recogen la variación anual en dichos años en el precio de consumo de cada bien. Los datos de la columna 2002-07 recogen la media de la variación en el precio durante el período 2002-2007.

FUENTE: INE.

Durante 2007 y en lo que llevamos de 2008, los precios de los alimentos básicos y la energía, estos últimos reflejados tanto en el grupo de energía para el hogar como en el de transporte, están creciendo a tasas superiores al 4% anual. Esto significa que durante los últimos seis años la tasa de crecimiento acumulada en estos grupos es superior al 20%. Es más, si tomamos los últimos datos disponibles de 2008 que corresponden a los meses de enero y febrero, el precio de los alimentos está creciendo en dichos meses a una tasa anual superior al 7%, mientras que el precio de los grupos de energía para vivienda y transporte lo están haciendo a tasas anuales equivalentes al 5,3 y 7,3%, respecti-

vamente. El precio de los alimentos sin elaboración y los productos energéticos creció el 9,8% en enero y el 9,6% en febrero, en ambos casos en tasa equivalente anual. El precio de los productos energéticos experimentó una subida anual equivalente al 13,4% en enero y al 13,3% en febrero, mientras que los carburantes están creciendo a tasas anuales superiores al 16,7%. Si eliminamos los alimentos no elaborados y los productos energéticos del IPC, la tasa de inflación estaría situada actualmente en torno al 3%. Esto es una indicación de que el peso que estos dos bienes (o los grupos correspondientes) tienen en la cesta de la compra es muy importante.

Se podría pensar que la situación descrita anteriormente acerca de la evolución de los precios es transitoria, por cuanto podría tratarse de coincidencia de malas cosechas junto con una situación actual negativa en el mercado del petróleo, con la posibilidad de que dicho escenario pudiera corregirse en el medio plazo. Sin embargo, todo parece indicar que las presiones de la demanda de países como China y la India, tanto por lo que hace referencia a los alimentos básicos como a la demanda de productos energéticos, está ejerciendo tensiones que incrementan los precios. Si esto es así, el escenario en el que nos movemos deja de constituir una situación transitoria, por cuanto ambos países están experimentando tasas de crecimiento de su renta que van a permitir a muchos más consumidores y productores seguir presionando la demanda de forma permanente. Es, por tanto, de esperar que los precios no experimenten reducciones, sino más bien lo contrario, en los próximos meses.

En este contexto, parece que ha llegado el tiempo de pensar en alternativas que hagan referencia tanto a la posibilidad de contemplar en el futuro una composición de *mix* de demanda energética nacional como discutir opciones diferentes al actual diseño de la política agraria común en la UE.

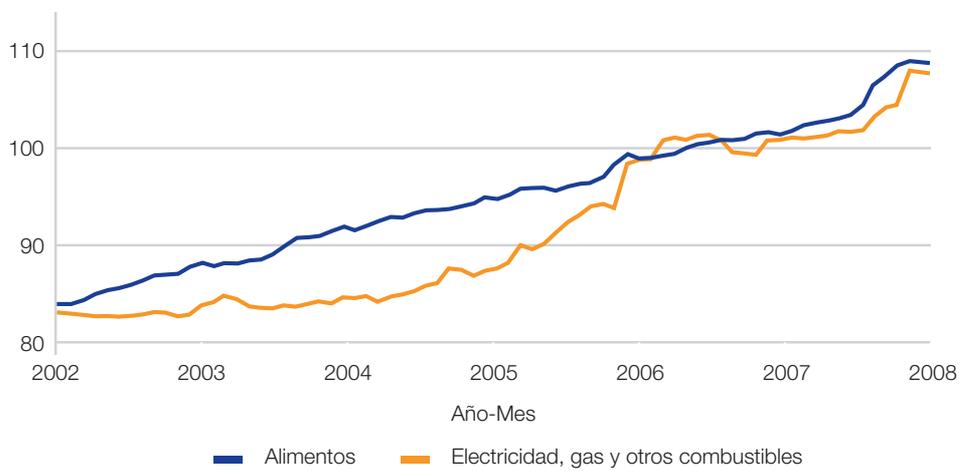
Por la importancia que los dos grupos de bienes citados anteriormente tienen en el crecimiento del IPC, los Gráficos 5 y 6 presentan los índices y las tasas de variación de precios del grupo de alimentos y del grupo

de energía para el hogar en tasas mensuales. En ambos casos se pueden observar los incrementos tan importantes que se han producido durante diversos momentos del período muestral considerado.

Por lo que se refiere al resto de bienes, podemos observar que salud, comunicaciones y ocio, espectáculos y cultura son grupos que han experimentado descensos durante el período 2002-2007, mientras que vestido y calzado han experimentado crecimientos moderados tanto en cifra media como en crecimiento acumulado.

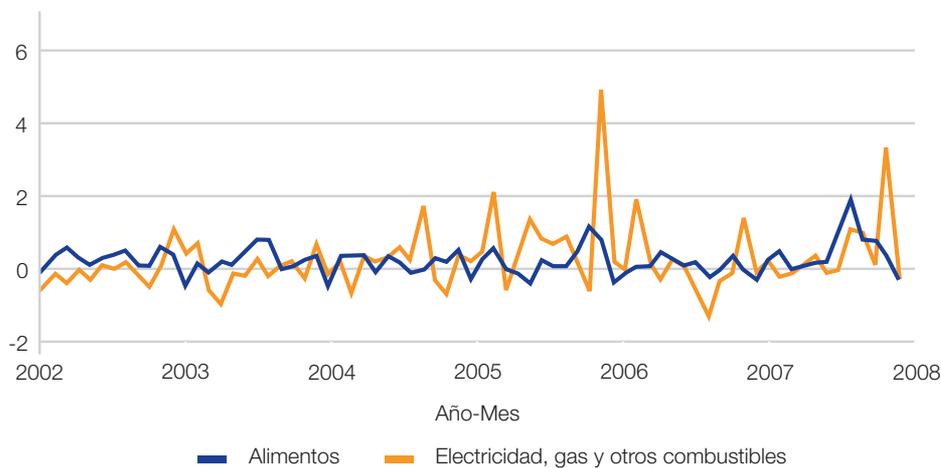
Por otra parte, una fuente adicional de crecimiento de los precios lo constituye la evolución de los precios industriales. El índice general ha crecido a tasas anuales medias superiores al 3% durante el período 2002-2007. Sin embargo, durante el último trimestre de 2007 creció a tasas superiores al 5% anual, y en 2008 dichas tasas de crecimiento son superiores al 6,5%. Por lo que se refiere a los bienes de consumo, el incremento medio anual durante el período 2002-2007 fue cercano al 3%, aunque siempre se movió por debajo del índice general. La explicación de esta evolución es que durante casi todo el período el precio de la energía ha crecido a tasas muy superiores que actualmente superan el 13% anual. No obstante, las tasas anuales a las que están creciendo los bienes de consumo desde los últimos meses de 2007 son superiores al 4,5% y en los primeros meses de 2008 han superado incrementos medios anuales del 5%.

Gráfico 5. Precios de alimentos y energía (índices)



Fuente: INE (2002-2008)

Gráfico 6. Precios de alimentos y energía (tasas de variación)



Fuente: INE (2002-2008)

Cabe esperar que esta evolución de los precios tenga efectos importantes sobre la evolución del consumo, al menos de los bienes que están directamente afectados. Pero no

sólo, eso sino que, dadas las inercias o hábitos en el consumo de los bienes necesarios como alimentos y energía (para el hogar y para el transporte), así como los efectos indi-

rectos que incrementos de los precios de unos bienes tendrán sobre la evolución de los precios de otros bienes, el efecto podrá ser de magnitud importante sobre el consumo agregado. Conscientemente, la frase anterior está expresada en condicional, porque pudiera no ser así cuando el efecto positivo del crecimiento de la renta compensara el efecto negativo del crecimiento de los precios. Cabe esperar, sin embargo que no vaya producirse dicha compensación si tenemos en cuenta el *círculo vicioso* renta-consumo. Tomando valores promedio de las elasticidades precio que diversos estudios muestran para estos bienes y considerando que el crecimiento de la renta no compensara el incremento de los precios, el consumo agregado tanto a nivel de hogar como a nivel agregado se resentirá del crecimiento experimentado por los precios si este último se convierte en permanente. La razón fundamental se ha de buscar en el hecho de que aun cuando los hogares no puedan ajustar instantáneamente sus decisiones de demanda, la racionalidad hará que en el medio plazo sean capaces de hacerlo. Si observamos la reducción, de acuerdo con las últimas cifras disponibles, que se ha producido en la recaudación por Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), éste parece ser el caso para aquellos bienes que han experimentado fuertes subidas en los precios.

3.4 El consumo y sus efectos sobre el crecimiento

Existe un hecho bastante bien establecido en la economía y conocido como el *círculo virtuoso*, que establece que uno de los factores que más influyen sobre la tasa de ahorro es el crecimiento económico, de forma que las economías que más crecen alcanzan tasas de ahorro más elevadas, lo que a su vez favorece un crecimiento más rápido. La coincidencia en la caída de la tasa de ahorro y la tasa de crecimiento en los países de nuestro entorno así parece ponerlo de manifiesto. De esta forma, la evolución de los patrones de

consumo e inversión (ahorro) desempeñan un papel fundamental en la evolución del PIB de un país. Podríamos centrarnos en los siguientes párrafos en analizar los factores determinantes del ahorro para intentar explicar las fuentes del crecimiento económico. Sin embargo, no pretendemos realizar ningún ejercicio económico complicado ni entrar en los determinantes del crecimiento, porque deberíamos necesariamente hablar, al margen del ahorro, de educación, progreso técnico, crecimiento de la población y otros determinantes del crecimiento económico. En esta sección nos ocupamos de forma simple de analizar individual y conjuntamente con cierto detalle las cifras de PIB y consumo, así como la evolución de sus tasas de crecimiento, para aportar evidencia adicional a la descripción de las variables que se ha realizado en la introducción del estudio.

A lo largo del período 1995-2007, no existe un patrón común en el comportamiento de las tasas de crecimiento de PIB y consumo (tanto final nacional como final de los hogares). Existen años en los que el PIB ha crecido por encima de lo que lo ha hecho el consumo y viceversa. Esto es, sin duda, fruto de que existen diversos factores que contribuyen al crecimiento de la renta nacional y el consumo es uno de ellos. El peso del crecimiento del consumo en el crecimiento del PIB ha sido, sin duda, sustancial, explicando en algunos años más del 50% de su variación. Durante los últimos años del período muestral y, en particular, de 2002 a 2006, el crecimiento del consumo, tanto en la definición de consumo final nacional total como en la parte correspondiente a los hogares, ha sido superior al crecimiento del PIB, situando en estos años la tasa de crecimiento de la riqueza nacional en valores superiores al 3% e incluso al 3,5%, muy por encima del crecimiento experimentado en media por los países de la UE. Esta tendencia se ha roto durante el año 2007, y uno de los factores que ha contribuido a romper la misma ha sido la desaceleración en el crecimiento del consumo que se comenzó a producir tras las sucesivas subidas de los tipos de

interés y que se manifestó con mayor fuerza a partir del verano tras la crisis de las hipotecas de alto riesgo. El endeudamiento, fundamentalmente por compra de vivienda, en que los españoles han incurrido en los años en los que el precio del dinero estaba en sus niveles mínimos fuerza a equilibrar la estructura del consumo de los hogares, cuando, además, se unen las restricciones en las concesiones de créditos. Esto ha afectado al crecimiento del consumo agregado y, como consecuencia, al crecimiento del PIB.

La correlación simple entre el PIB y el gasto en consumo final nacional es de 0,998, y entre el PIB y el gasto en consumo final de los hogares de 0,999. La correlación entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento del gasto en consumo final nacional es de 0,67 y entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento del gasto en consumo final de los hogares es de 0,80. De esta forma, y dada la evolución de estas variables desde mediados de los noventa del pasado siglo, una reducción de la tasa de crecimiento del consumo del 10%, es decir, crecer a tasas del 3,2% en lugar de a tasas del 3,6%, puede suponer que el PIB reduzca su crecimiento entre el 6% y el 7%. Por tanto, las cifras de crecimiento que los analistas están revisando y que pueden estar en el entorno del 2,5%-2,7% para 2008 son compatibles con reducciones del 20% en las tasas de crecimiento del consumo. Cifras cercanas a estas se han dado en los últimos meses de 2007, y parece que se pueden estar dando cifras de una mayor magnitud, a nivel individual y agregado, en los primeros meses de 2008. La evolución de los precios, fundamentalmente de los bienes más expuestos a los vaivenes de los mercados que están siendo presionados por la situación de la demanda en China e India, la evolución del precio del dinero (tipo de interés), y también el comportamiento de las expectativas, como veremos en el próximo epígrafe, pueden tener una gran incidencia en la evolución del consumo en 2008, y, como consecuencia de ello, afectarán al crecimiento de la economía española.

3.5 Perspectivas de futuro en el consumo

Los últimos datos del Estudio del Consumidor de la Comisión Europea correspondientes a febrero de 2008 revelan que las expectativas sobre el consumo están bajo mínimos. Parece, sin embargo, que dichas expectativas de los consumidores no empeoran en relación con el mes anterior y que la contribución a este estancamiento descansa exclusivamente en que las expectativas de ahorro de los consumidores mejoran ligeramente. Las previsiones sobre la situación financiera, la situación general de la economía o la evolución del desempleo contribuyen a empeorar la confianza de los consumidores. Está por ver, de nuevo, qué sucede con el empleo y, particularmente qué sucede con esta variable clave en el sector de la construcción en España. El indicador de sentimiento económico que recoge los índices de confianza sectoriales (industria, servicios y construcción), además del indicador de confianza del consumo, no muestra niveles tan bajos desde comienzos de 1994. Y la contribución a esta desconfianza viene en gran parte motivada por los índices de consumo y construcción. Dado que consumo y construcción han tirado en la última década de la economía española, la evolución de estas dos variables parece que va a marcar la evolución del índice de confianza del consumidor en los próximos meses.

Los consumidores españoles valoran la situación general de la economía, que capta sus expectativas de evolución del crecimiento para los próximos 12 meses, bastante mejor de lo que valoran cómo ha sido la situación en los pasados 12 meses. Por tanto, parece que existe una confianza en que la crisis no va a ser profunda, sino que puede ser transitoria. Por otra parte, existe un ligero repunte en la valoración negativa de las expectativas sobre el empleo para los próximos meses, opinión influenciada por la evolución negativa que se viene observando en las últimas cifras. De hecho, en febrero el número de

desempleados se ha incrementado en 53.406 personas, y ésta es la tercera vez que se incrementan las cifras en febrero desde 1997. Durante los últimos 12 meses, el desempleo se ha incrementado en el 11,5% (más de 240.000 nuevos desempleados). De nuevo, en relación con el peso tan importante que tiene en España, es el paro (en número de personas) en los sectores de servicios y construcción los que más han contribuido al incremento.

Aunque las cifras de crecimiento para 2008 que han venido dando los analistas se han ido ajustando a la baja conforme ha ido avanzando el año, el crecimiento esperado en España está todavía en cifras nada desdeñables en el entorno del 2,5%, siendo en todas las previsiones disponibles superior a la media de la UE. En estos primeros días de marzo, no obstante, algunos analistas han alertado de que la situación de crisis en la que puede entrar la economía española puede ser sumamente preocupante. No existen datos que confirmen tanto pesimismo (esperemos a las previsiones de primavera de la UE), pero también hemos de ser conscientes de que no tenemos experiencia en crisis en situaciones en las que la estructura productiva y la poblacional hayan sido como son las actuales, y esto conviene tenerlo en cuenta a la hora de afrontarla, si se confirma.

Las expectativas sobre la situación financiera tampoco son muy halagüeñas. Si bien, como es habitual, los consumidores esperan que mejore en los próximos 12 meses en relación a cómo ha ido en el año pasado, parecía que en enero de 2008 se recuperaban en relación con finales del año 2007, pero han vuelto a caer en febrero. No obstante, el efecto de la situación financiera pasada sobre el consumo supone una reducción inferior al 1%, mientras que el efecto de las expectativas en la renta sobre la reducción del consumo casi alcanza el 4% del mismo. En términos de consumo agregado, esto podrían ser palabras mayores. Pero, en contextos en los que los individuos tienen comprometida su

renta en gastos fijos (hipoteca, seguros, educación, otros préstamos, etc.), una reducción del 4% puede resultar difícil de conseguir a nivel individual, y esto tendría otras implicaciones en los mercados financieros y de vivienda.

Aunque, como es habitual, las expectativas sobre el consumo futuro son mejores que la valoración que los individuos hacen de la evolución de su consumo pasado, diferencias tan grandes entre estas dos variables no se observaban desde los momentos de recuperación de la crisis económica de comienzos de los años noventa. Esta percepción está, lógicamente, correlacionada con lo que se espera de la evolución de los precios, y dado que dicha evolución ha sido muy negativa en los últimos meses, con subidas importantes de los precios de los alimentos no elaborados y de los productos energéticos, en particular de los carburantes, los consumidores esperan que la evolución de los precios mejore, por lo que su propensión a consumir en el futuro también mejorará. Sin embargo, va a ser de nuevo la evolución del empleo la que, junto con la evolución de los precios, marquen el movimiento de las expectativas sobre consumo en el futuro.

La economía española ha vivido en los últimos lustros una época dorada, pero en los últimos meses se han juntado una serie de factores que están comprometiendo su buen hacer pasado. Durante los lustros de vacas gordas se ha acumulado tanto por el sector privado como por el sector público, y mientras desde el segundo existen posibilidades de generar incentivos que ayuden en los momentos malos (o no tan buenos), desde el primero también se deben aprovechar dichos incentivos. Tal vez algún incentivo impositivo (¿los 400 euros de devolución?), algún incentivo para el sector construcción o para el mercado de trabajo en general (¿aprovechar las oportunidades de la ley de dependencia?) podrían contribuir a que no nos afecte tanto esta crisis que parece avecinarse. Dado que la evolución del PIB viene muy marcada por

la evolución del consumo, tal como se ha puesto de manifiesto previamente, conviene no perder de vista que desde el sector público se pueden producir algunos incentivos al empleo y al consumo que se trasladarán al crecimiento de la renta nacional.

3.6 Conclusiones

En este trabajo hemos analizado la evolución del consumo en los últimos años en España, y en particular las cifras más recientes, tanto desde la perspectiva micro como macroeconómica. El trabajo ha pretendido, en primer lugar, establecer la importancia del consumo para la evolución de la economía, por cuanto su cifra representa permanentemente una parte importantísima del PIB y la evolución de éste depende en gran medida de la evolución del consumo. También se ha presentado la estructura del consumo de los hogares españoles y un análisis de su evolución tanto de las cifras medias a nivel nacional como a nivel de comunidades autónomas. Además, se ha presentado la evolución reciente de los precios, en particu-

lar de la energía y los alimentos, tanto con datos del Índice de Precios de Consumo como del Índice de Precios Industriales. Dada la importancia del consumo en la renta nacional, se ha analizado con detalle cómo la evolución del consumo se traslada a la evolución del PIB. La evolución de los precios y los últimos acontecimientos en los mercados financieros han afectado la concesión de créditos al consumo y a la inversión (principalmente en vivienda), con sus consecuencias sobre el mercado de trabajo y sus efectos finales sobre el consumo, lo que obviamente tendrá efectos sobre el crecimiento del PIB en 2008. Finalmente, se han utilizado datos de índice de confianza de los consumidores para el análisis de las expectativas de consumo en el futuro. Dichos datos han permitido establecer la importancia de las expectativas para la evolución del consumo. Por ello, y por la trascendencia del consumo en la explicación del crecimiento de la economía, las autoridades públicas responsables de elaborar la política económica deben establecer incentivos tanto al empleo como al consumo, y los agentes económicos privados extraer el máximo provecho de dichos incentivos.



A decorative horizontal bar at the top of the page. It consists of a green bar on the left, a white number '4' on the right, and a black square on the far right.

4

vivienda,
accesibilidad y
endeudamiento
de los hogares

Vivienda, accesibilidad y endeudamiento de los hogares

4.

4.1 Introducción

Desde la segunda mitad de los años noventa hasta 2006 ha tenido lugar un auge del mercado inmobiliario en un amplio número de países desarrollados. En dicha evolución al alza, tanto de los precios de venta de las viviendas como en el volumen de construcción residencial realizado, han desempeñado un papel relevante las condiciones de financiación al acceso a la vivienda en propiedad y el propio volumen de crédito aportado por las entidades financieras.

Se considera que la permisiva política monetaria aplicada por la mayor parte de los bancos centrales ha sido un factor que ha contribuido a generar abundantes “burbujas” especulativas, primero en las acciones “punto-com” y después en el mercado de vivienda.

El aumento intenso de los precios de las viviendas entre 1997 y 2007 tuvo su origen en el dinamismo de la demanda. En el caso de España, el empuje de la demanda se derivó de los bajos tipos de interés vigentes, de la abundancia de crédito bancario y del fuerte proceso de creación de nuevos hogares, derivado este último del notable crecimiento del empleo registrado durante el periodo citado.

La reacción al alza de la oferta de nuevas viviendas ha podido generar un desfase entre las viviendas terminadas y las ventas de las viviendas de nueva construcción, circunstancia que tardará algún tiempo en corregirse. A esta circunstancia se ha unido un descenso acusado de la demanda de vivienda en 2007-08, en el que está resultando relevante el papel restrictivo de las entidades de crédito en materia de asunción de nuevos riesgos crediticios.

Los precios de las viviendas crecieron en España en un 197% en la década que terminó en 2007. Los precios de consumo y los salarios aumentaron en dicho periodo en poco más de un 30%. El número de vivien-

das iniciadas superó los seis millones, muy por encima de los 3,9 millones de nuevos hogares netos creados en la misma etapa. Las viviendas protegidas no llegaron a alcanzar la cifra de 100.000 en ninguno de los años del periodo en cuestión, aunque ha habido cierta recuperación de las iniciaciones de dicho tipo de viviendas después de 2004.

La inversión en vivienda aumentó a un ritmo medio anual del 7,8% entre 1997 y 2007, cuatro puntos por encima del 3,8% en que creció el PIB de la economía española. Dicho componente de la construcción vio aumentar su cuota dentro de dicho sector por encima del 50%. El conjunto de la construcción experimentó aumentos sustanciales de participación en la actividad y en el empleo de la economía española, muy por encima de las proporciones correspondientes al resto de países de la eurozona.

En el periodo de auge en cuestión el esfuerzo de acceso a la vivienda de los nuevos hogares aumentó sustancialmente en España, como consecuencia de las fuertes elevaciones de los precios de venta. En 2006-2007 dicho esfuerzo de acceso se aceleró por las elevaciones registradas en los tipos de interés. De forma paralela al auge inmobiliario ha crecido el endeudamiento de los hogares españoles, lo que ha contribuido al descenso de la tasa de ahorro familiar. El que una parte sustancial de dicho endeudamiento lo sea a tipo de interés variable, actualizable anualmente, convierte en muy vulnerables a numerosos hogares ante posibles alzas de los tipos de interés. El endeudamiento citado se ha destinado a la adquisición de vivienda y también a conseguir una mayor expansión del consumo de los hogares.

Dentro de los instrumentos de la política de vivienda en España el componente de mayor alcance social es la política de promoción de nuevas viviendas protegidas, destinadas a la venta y al alquiler. Todo hace indicar que, junto con la política de reforzamiento de las ayudas al alquiler llevadas a cabo en los últi-

mos años, debería registrarse un crecimiento importante en el volumen de nuevas viviendas protegidas construidas, de forma que con dicha política se incida con más fuerza en la reducción del esfuerzo medio preciso para acceder al disfrute de una vivienda en España.

4.2 El mercado de la vivienda en España. Aspectos más relevantes

La vivienda es un bien de consumo a la vez que un activo. La vivienda genera servicios y puede aportar al propietario una rentabilidad (alquiler) y una ganancia de capital en la posible reventa. La demanda de vivienda depende de factores financieros (tipos de interés a corto y largo plazo, disponibilidad de financiación) y no financieros (precio de la vivienda, renta disponible de los hogares, número de hogares, empleo).

En cuanto a la oferta, el beneficio esperado (relación precio/coste), la disponibilidad de suelo y las condiciones financieras (tipos de interés y algún grado de restricción) son los principales factores explicativos. Respecto de la vivienda, existen cuatro grupos de hogares: arrendatarios, propietarios-arrendadores, propietario-ocupantes y propietarios inversores. Estos últimos prefieren no alquilar, en un primer momento.

La demanda de vivienda puede registrar cambios importantes a corto plazo, ante modificaciones en las variables de las que depende y de los cambios en las expectativas de rentabilidad. La oferta de vivienda es rígida a corto plazo. La nueva oferta de vivienda es más flexible a mayor plazo. Existe una correlación alta entre los niveles de precios de las viviendas y la dimensión de las ciudades.

En la mayor parte de los países de la OCDE tuvo lugar un fuerte aumento de los precios de las viviendas desde la mitad de los años noventa hasta 2007. En dicha evolución resultaron decisivos los bajos tipos de interés,

la abundancia de financiación y la presencia de unas expectativas alcistas, que se prolongaron durante un periodo de tiempo amplio (1998-2007).

Los elementos diferenciales del auge del periodo 1997-2007 fueron, sobre todo, la intensidad y la duración de los aumentos de precios de la vivienda, la generalización del proceso a un amplio número de países, la “banalización” de la financiación hipotecaria. Al comienzo de la primera década del siglo XXI hubo cierta desconexión entre el todavía potente auge inmobiliario y el ciclo general de la economía.

En el origen de esta situación debió pesar el tono expansivo de la política monetaria desarrollada por los diferentes bancos centrales, visible en los más que bajos tipos de interés practicados a la primera dificultad planteada en la situación de la economía. Esta política parece estar en el origen de las diferentes “burbujas” especulativas que vienen generándose en los últimos años.

Se considera más trascendente el papel de la demanda que el de la oferta en la reciente etapa de intensos aumentos de precios de la vivienda. Existen países con cierta reactividad al aumento del parque de viviendas (Reino Unido), circunstancia que no es, ni de lejos, el caso de España, donde el impresionante volumen de viviendas construido en nueve años (más de seis millones de viviendas se iniciaron entre 1998 y 2007) confirma que las restricciones de oferta, de existir, no han sido decisivas. Los planes locales de urbanismo han dejado de ser vinculantes en la práctica, aunque resulta evidente la excesiva concentración generada en la propiedad del suelo urbanizable.

El empuje de la demanda estuvo impulsado, además de por los bajos tipos de interés, por el intenso aumento del número de hogares, derivado del fuerte crecimiento medio del empleo en España en este periodo, superior al 3% anual. La inmigración reforzó el proceso de creación de hogares y estimuló la demanda de vivienda. Destacó asimismo la intensi-

dad de la oferta. Sólo en el bienio 2006-2007 se terminaron en España 1.227.000 viviendas, mientras que en el mismo periodo se vendieron alrededor de 731.000, menos del 60% de lo construido. Esto último revela que se ha edificado con frecuencia sin realizar previsiones rigurosas de la demanda de vivienda.

En esta evolución intensa de la oferta ha resultado decisivo el papel de los gobiernos locales, que encontraron en la construcción residencial la salida a sus problemas de financiación. El exceso de construcción ha afectado a otras actividades productivas, que han sido “expulsadas” en bastantes ocasiones para facilitar la construcción de nuevas viviendas, al margen de la demanda real de las mismas. El auge impulsó el crecimiento de la economía española a través de la construcción residencial y del consumo de los hogares. La

ausencia de restricción externa a corto plazo acentuó la dependencia de la economía respecto de la construcción residencial. El euro favoreció la continuidad del intenso volumen de construcción residencial. La evolución de la productividad y de la competitividad general de la economía española tiene que ver con la composición de la oferta productiva, en la que tienen un peso reducido las ramas de actividad más ligadas a los avances de la tecnología.

En términos agregados, en el mercado de la vivienda en España en 2007 destacó la presencia de unas ventas de 788.518 viviendas, de las que 341.264 fueron de nueva construcción. La variación neta del número de hogares fue de 415.600. Las viviendas iniciadas ascendieron a 651.400, muy por encima de las ventas de nuevas viviendas en el mismo periodo de tiempo.

MERCADO DE VIVIENDA. ESPAÑA. PRINCIPALES MAGNITUDES, 2006-2007 PORCENTAJES

	2007	2006/2005 (%)	2007/2006 (%)	2008/2007 (%)	Último dato
1. Compraventas. viviendas (*)	788.518	-7,2	-13,9		
1.1 Nuevas	341.264	-12,4	-12,4		
1.2 Usadas	447.254	-5,0	-15,1		
3. Hipotecas sobre viviendas	1.235.200	7,4	-6,7		
4. Hogares. Miles, 4º T	16.448	3,2	2,6		
5. Inversión extranjera Viviendas equivalentes	30.610	-13,2	18,8		
6. Aparejadores. Visados o nueva	651.400	18,4	-24,7		
7. Aparejadores. Viviendas terminadas	641.420	12,7	9,5		
8. viviendas iniciadas (**)	662.870	6,2	-12,8		sep-07
9. Inversión en vivienda a (***) (mill. euros)	91.552	6,4	4,0		
10. Precios viviendas (4ºt) e/m²	2.086	9,1	4,8		
11. Créditos comprador vivienda Formalizaciones (mill. euros)	145.298	10,6	-14,7	-30,7	ene-08
12. Cuota por cada 1.000 euros en prestamos a 25 años(e/mes)	6,12	10,5	10,2	7,7	ene-08

(*) Registradores

(**) Estimaciones del Ministerio de Vivienda.

(***) Contabilidad Nacional, millones de euros, tasas a precios constantes.

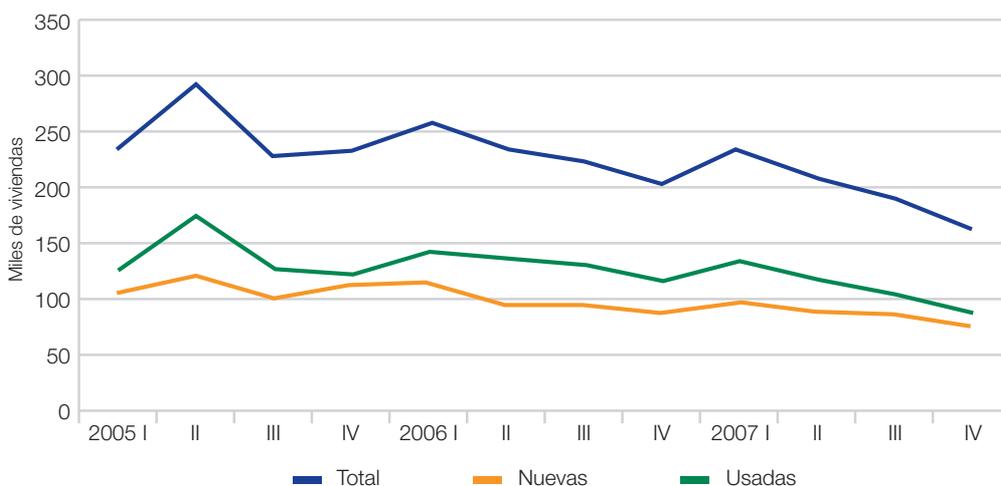
FUENTE: Registradores de España, Ministerio de Vivienda y Banco de España.

El precio medio de venta de las viviendas fue de 2.086 euros por metro cuadrado, un 4,8% por encima del precio del mismo periodo del año precedente. La cuantía de los nuevos préstamos formalizados por las entidades de crédito para compra de vivienda en 2007 fue de 145.300 millones de euros, el 13,8% del PIB. El tipo de interés medio de los préstamos para comprador de vivienda fue del 5,24%.

La evolución de las ventas de viviendas revela que en 2006 se inició el descenso de las

transacciones (-7,9%), como consecuencia de la subida de los tipos de interés y del fin de las expectativas de alzas espectaculares y continuadas de los precios de venta. El descenso en cuestión se acentuó en la segunda parte de 2007, al estallar la crisis derivada de los créditos *subprime* fallidos y titulizados por los bancos de Estados Unidos por todo el mundo. La restricción crediticia se ha generalizado, ante la desconfianza surgida entre las entidades de crédito sobre la situación real de liquidez y de solvencia del conjunto del sistema financiero.

Registradores. Compraventas. miles de viviendas, serie trimestral 2005-2007

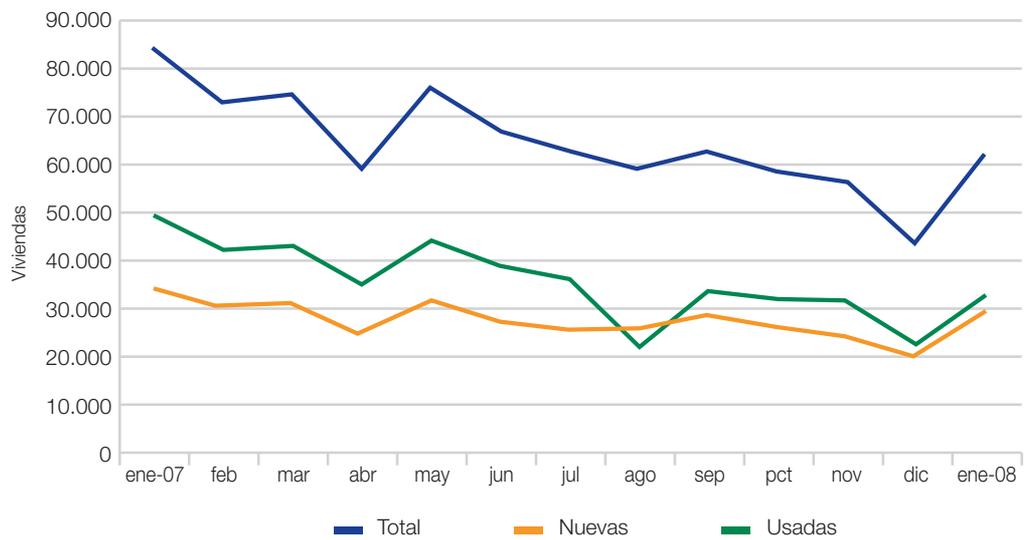


Fuente: Registradores de España

En enero de 2008 las ventas de viviendas descendieron en España en un -27,1% sobre el mismo mes del año anterior (Figura 2 bis), correspondiendo el retroceso más acusado a las viviendas usadas (-35,6%). Esta evolución es coherente con el descenso observado en

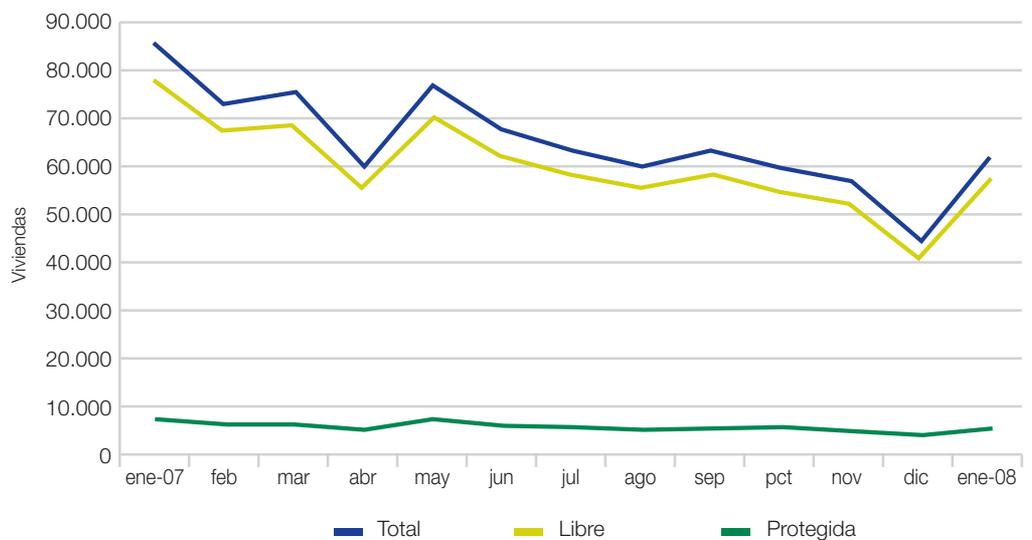
los nuevos créditos formalizados para compra de vivienda. El cambio de ciclo experimentado por el mercado de vivienda en España está resultando, pues, bastante más abrupto que lo que se había previsto en principio.

Ventas de viviendas. Total, nuevas y usadas. Serie mensual 2007-2008



Fuente: INE y registradores

Ventas de viviendas. Total, libres y protegidas. Serie mensual 2007-2008

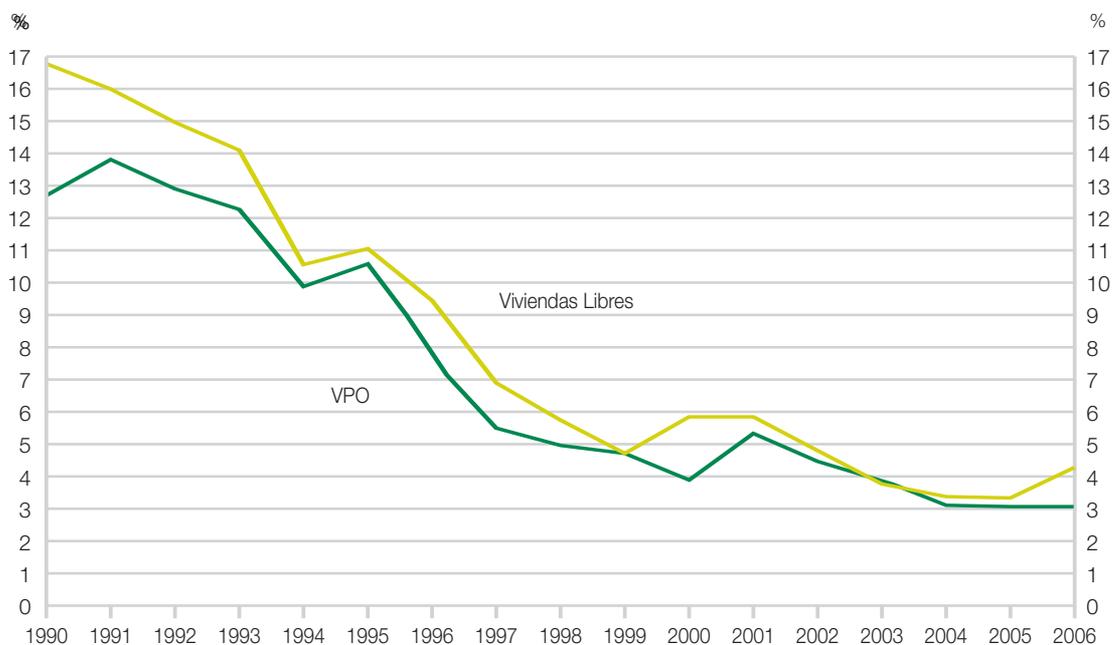


Fuente: INE

Como se ha indicado antes, fueron las óptimas condiciones de financiación las que facilitaron la expansión del mercado de la vivienda en España entre 1998 y 2007. El cambio registrado en el comportamiento de los tipos de interés a partir del verano de 2005 supuso un importante aumento de la cuota a pagar por un préstamo para compra de

vivienda. Esta evolución ha resultado sobre todo trascendente en un contexto en el que los precios de venta de las viviendas son muy elevados respecto de los niveles de ingresos familiares. Las nuevas alzas de los tipos de interés en 2006 y 2007 han contribuido de forma sustancial al cambio de signo del mercado de vivienda.

Tipos de interés de los créditos-vivienda

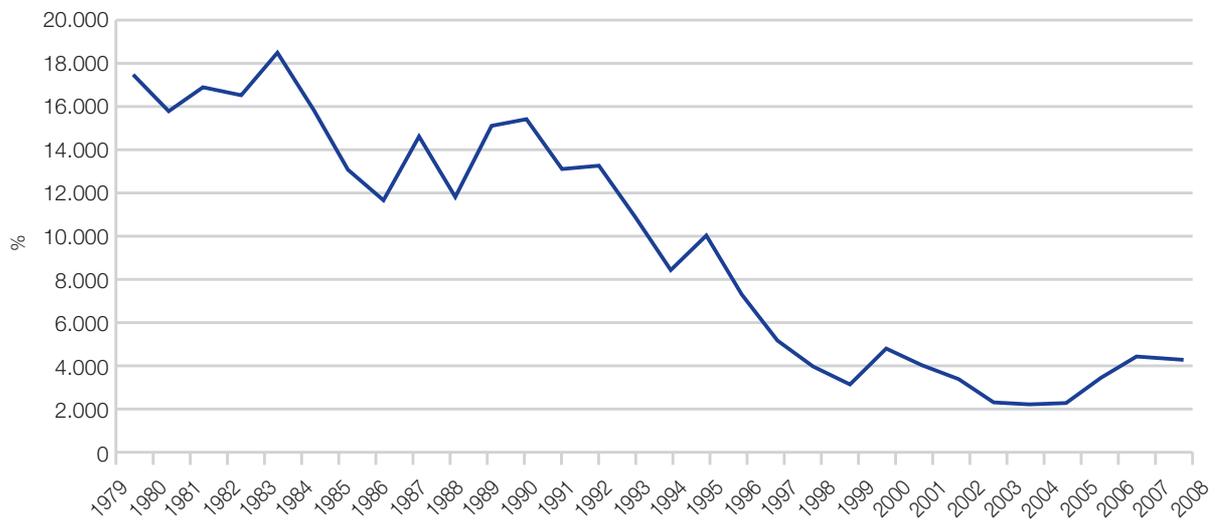


Nota: El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de cada año. TAE en todos los casos

(*) Media de enero-abril

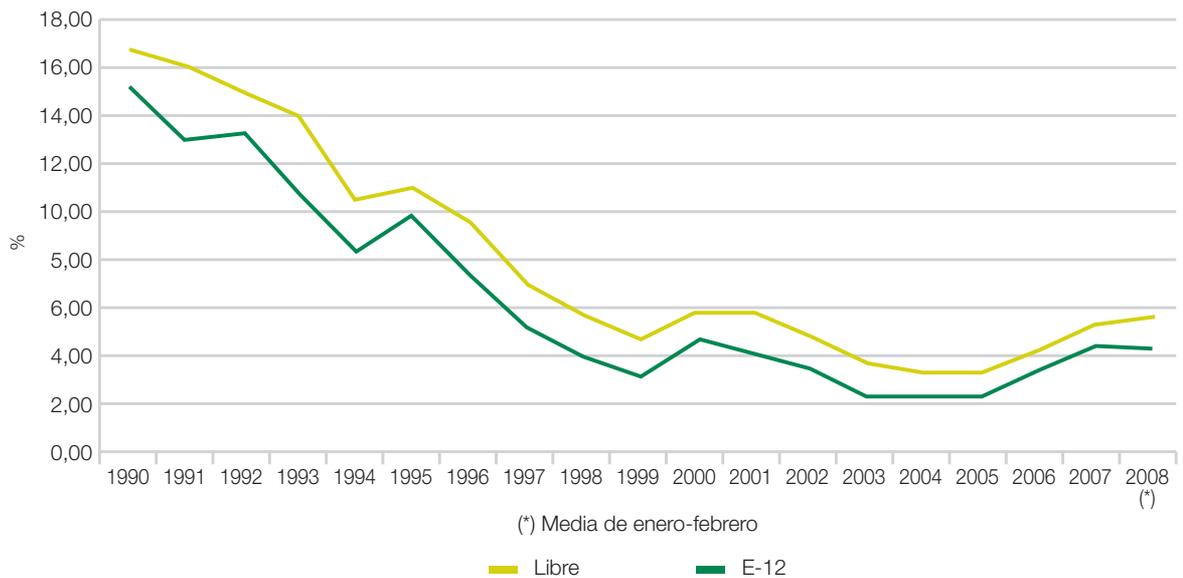
Fuente: Banco de España y BOE

Euribor a 12 meses. Medias anuales 1979-2007



Fuente: BdE

Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y del euribor a 12 meses. Medias anuales, 1990-2008

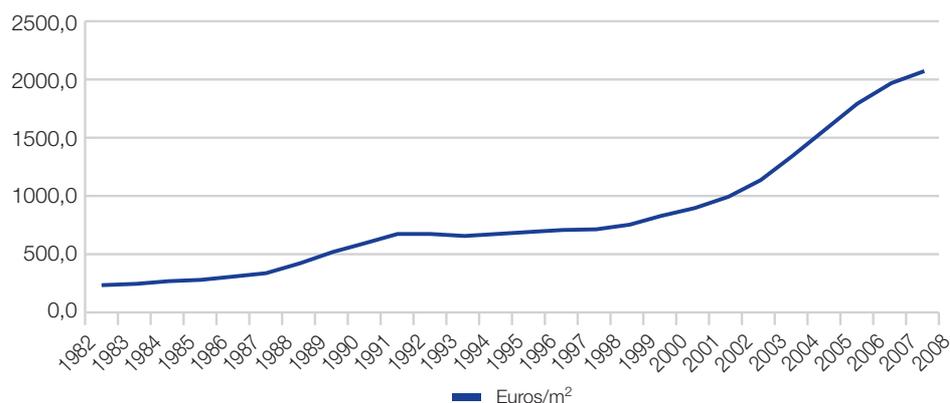


Fuente: INE

La presión de la demanda contribuyó a las sustanciales elevaciones experimentadas por los precios de venta las viviendas en España entre 1997 y 2007. En el último trimestre de 2007, el precio medio de mercado de las

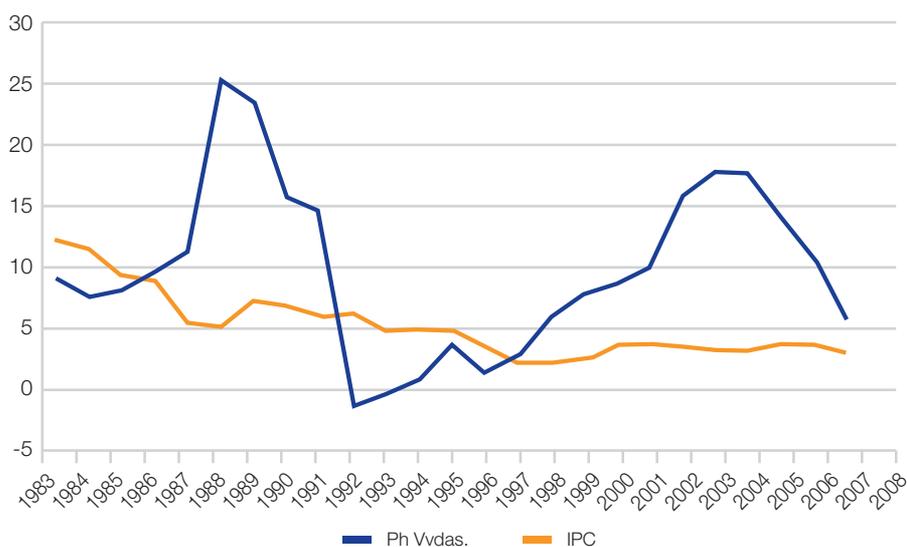
viviendas en España ascendió a 2.085,5 euros/m², un 196,7% sobre el mismo periodo de 1997, lo que supuso un crecimiento medio anual del 11,5% durante el decenio referido.

Precios de las viviendas. Medias anuales. Serie de valores absolutos. 1982-2007. Euros/m²



Fuente: Mº de Vivienda, Fomento y Tecnigrama

Precios de las viviendas e Índice de Precios de Consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2007



Fuente: Mº de Vivienda e INE

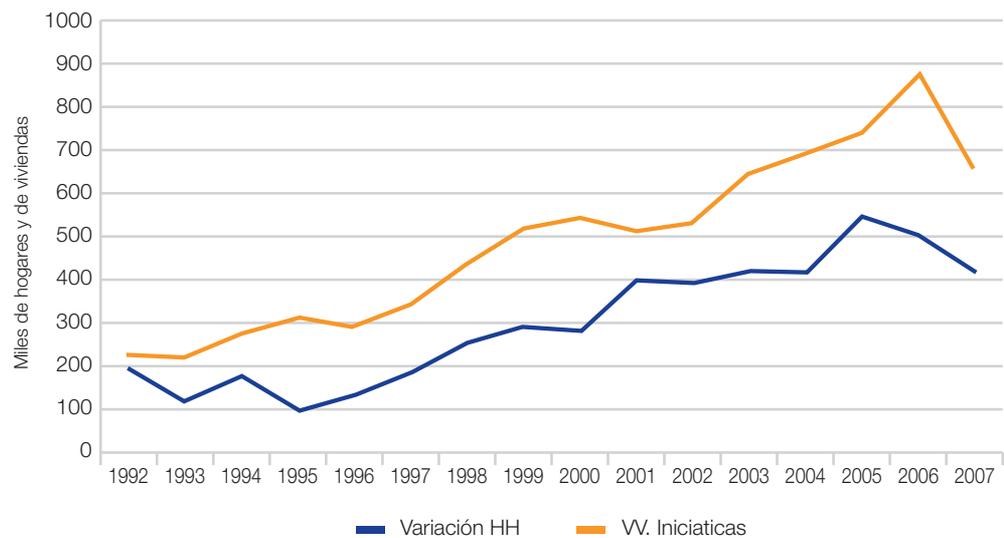
Los precios de venta más elevados en el 4º trimestre de 2007 fueron los de la Comunidad de Madrid (3.007,4 euros/m²), y los más reducidos correspondieron a Extremadura (1.028 euros/m²). Baleares registró el mayor crecimiento de los precios en cuestión en la década citada, el 270,2%, destacando el hecho de que los aumentos mayores fueron los de las provincias del arco mediterráneo.

Como se señaló anteriormente, la reacción de la oferta de nuevas viviendas fue muy intensa en España ante las elevaciones regis-

tradas por los precios de venta. En los diez años transcurridos entre 1997 y 2007 se iniciaron 6.077.000 viviendas, según los datos relativos a los visados de obra nueva de los colegios de arquitectos técnicos.

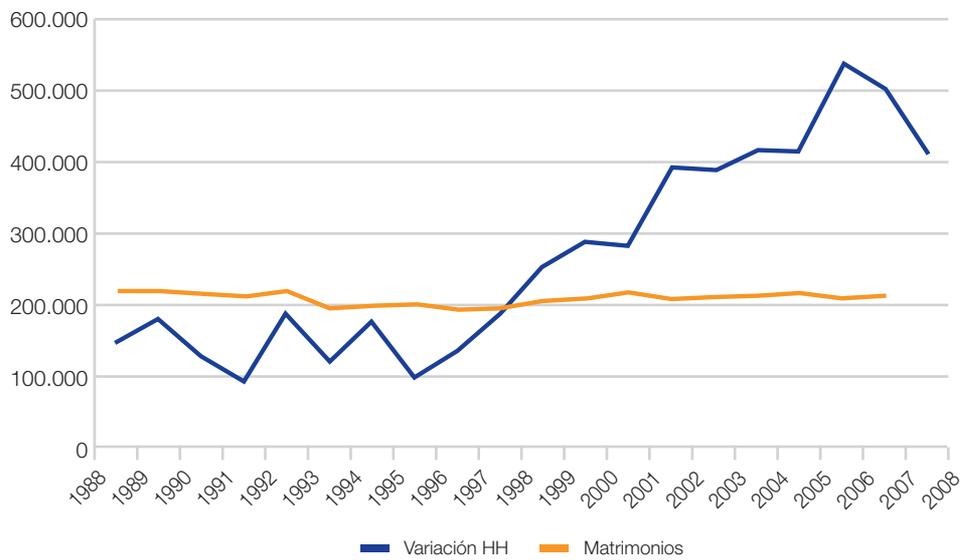
En dicho periodo la creación neta de nuevos hogares fue de 3,9 millones, el 64% de las viviendas iniciadas. El 81,9% de la oferta de viviendas correspondió en 2007 a sociedades mercantiles, el 14,6% fue promovido por personas físicas y comunidades de propietarios y sólo un 1,5% fue promovido por cooperativas.

Viviendas iniciadas y variación neta del número de hogares, 1992-2007. Totales anuales



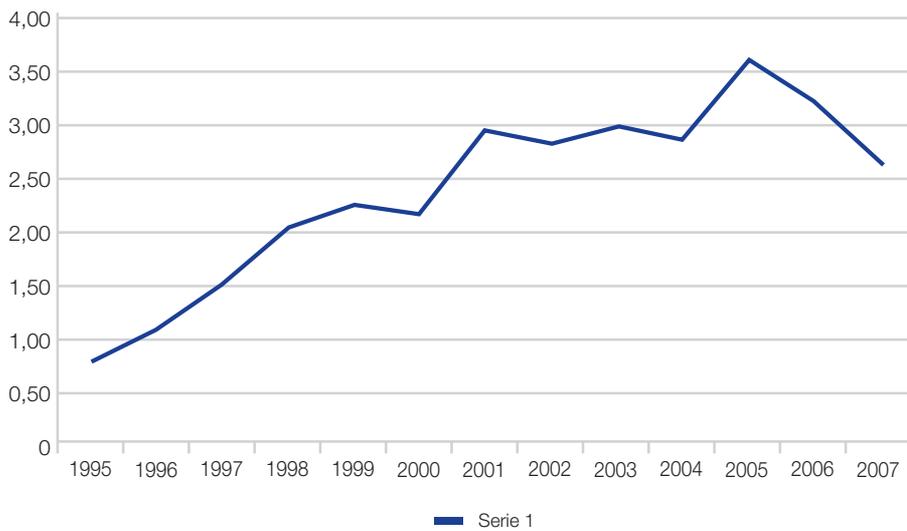
Fuente: Colegios de aparejadores (Mº Fomento) e INE

Hogares. Variación neta y matrimonios. Totales anuales, 1988-2007



Fuente: INE

Hogares EPA. Variación relativa anual. 4º trimestre de cada año, 1995-2007. Porcentajes



Fuente: INE

**PROYECTOS DE VIVIENDAS VISADOS POR LOS COLEGIOS DE APAREJADORES
TIPOS DE PROMOTORES**

	2006		2007/2006
	Viviendas(*)	(%)	(%)
1. Total proyectos	688.851	100,0	-24,4
1.1 Personas físicas y comunidades de propietarios	100.670	14,6	-18,9
1.2 Sociedades mercantiles	558.059	81,0	-25,7
1.3 Cooperativas	10.465	1,5	-31,4
1. 4 Otros promotores privados	10.642	1,5	-12,8
1.5 Administraciones públicas	9.015	1,3	6,5

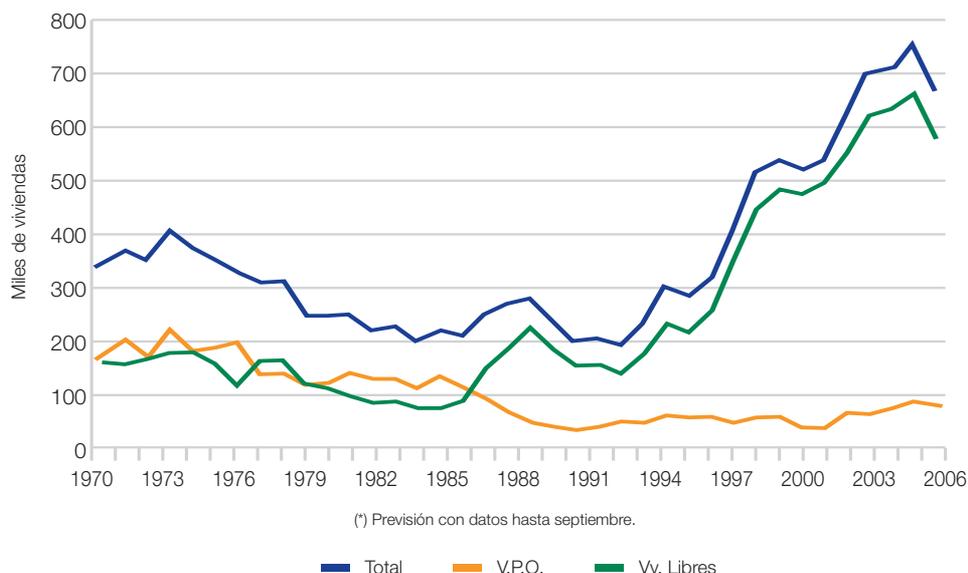
(*) Incluye obra nueva, ampliación y reforma.

FUENTE: Ministerio de Fomento.

De la estadística del Ministerio de Vivienda sobre viviendas iniciadas destaca la información correspondiente a las viviendas protegidas. Estas últimas tienen un precio de venta sensiblemente inferior al de mercado (en torno al 50%, por término medio) y suponen el componente de mayor impacto social

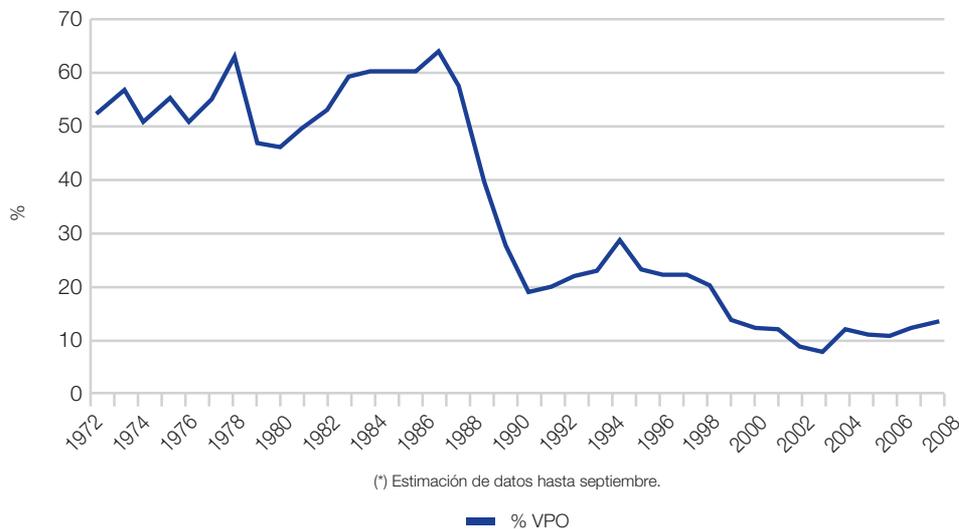
dentro de la política de vivienda desarrollada en España. El reforzamiento de las actuaciones de política de vivienda derivado de la creación del Ministerio de Vivienda en 2004 ha supuesto una cierta elevación del número de dichas vivienda promovido a partir de dicho año.

Viviendas iniciadas. Totales anuales, 1970-2007



Fuente: M^o de Vivienda

Viviendas iniciadas: proporción de viviendas protegidas. Serie anual 1970-2007

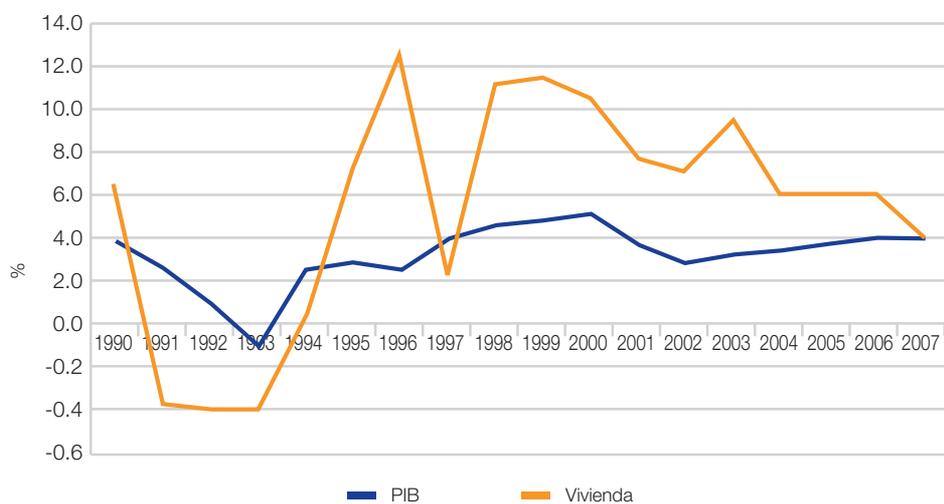


Fuente: Ministerio de Vivienda

En 2006 se alcanzaron las 95.000 viviendas protegidas iniciadas, el 12,5% del total de iniciaciones. En 2007 no se mantuvo el rápido ritmo de recuperación de ese tipo de viviendas, al descender la disponibilidad de suelo para los ayuntamientos, cuyas empresas de suelo y de vivienda son las principales responsables de la oferta de dichas viviendas. El retroceso de promoción de viviendas de mercado afectó también a la oferta de viviendas protegidas.

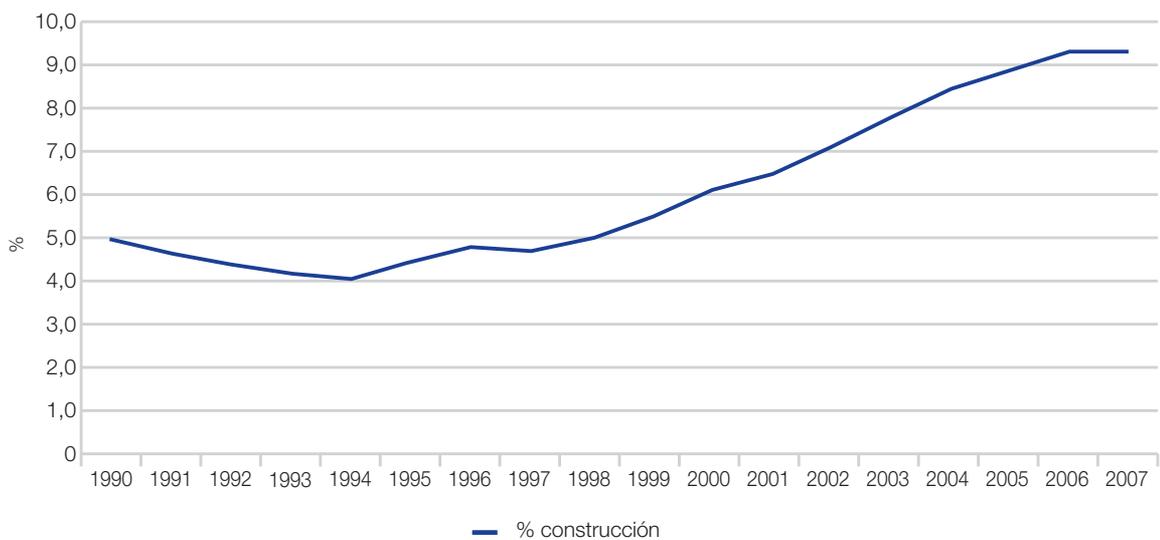
Entre 1998 y 2007, el crecimiento real de la inversión en vivienda (7,8% en media anual), según la Contabilidad Nacional de España superó ampliamente al del conjunto de la economía española (3,8%). El sector de la construcción explicó el 25% del crecimiento de la economía española en ese periodo. La edificación residencial elevó su participación en el conjunto de la construcción desde el 40,9% de 1997 hasta el 52% en 2006-07.

Vivienda y PIB. Tasas relaes de crecimiento anual, 1990-2007



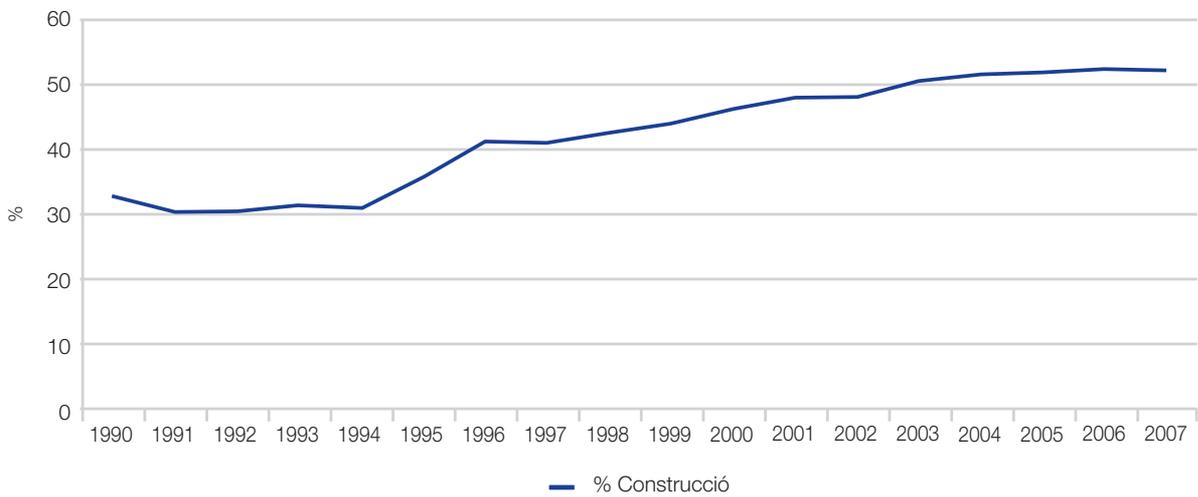
Fuente: INE

Inversión en vivienda. Participación en el PIB, 1990-2007



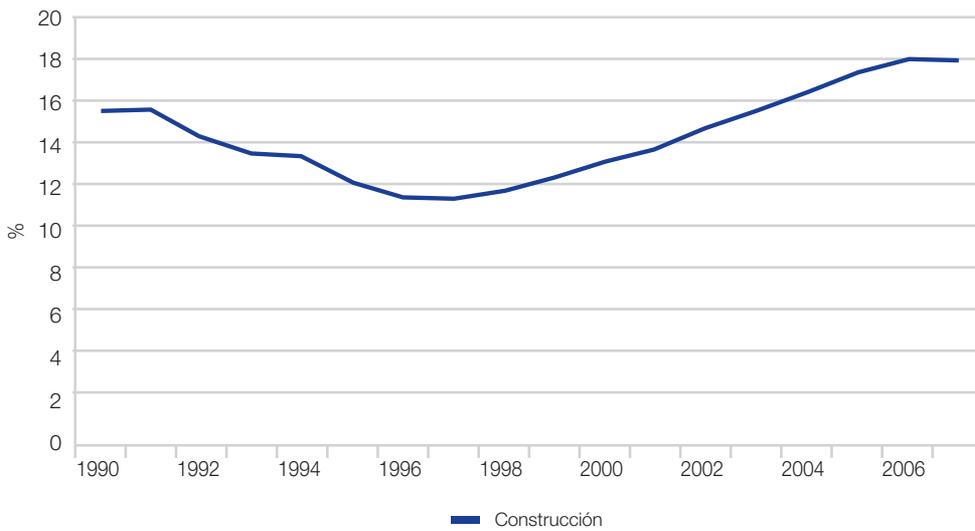
Fuente: INE

Inversión en vivienda: Participación en la inversión en construcción, 1990-2007



Fuente: BdE

Construcción (Vivienda y otras construcciones). Participación en el PIB, 1990-2007

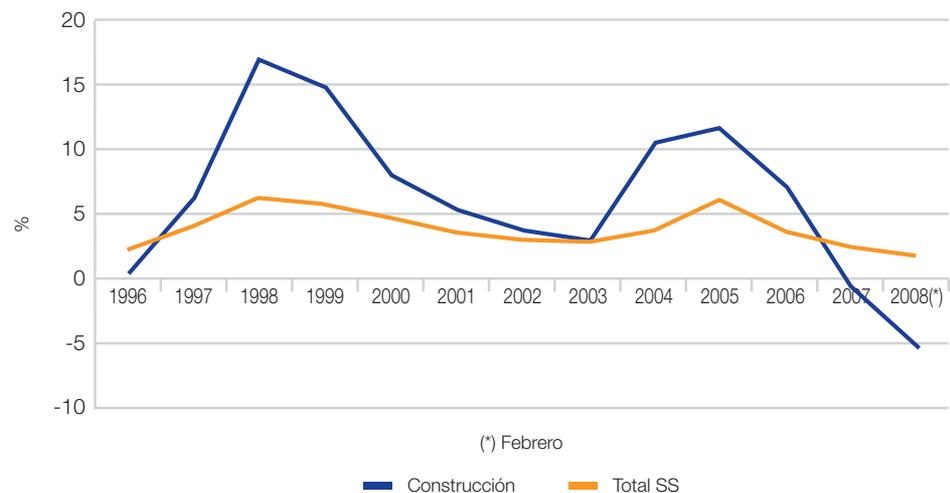


Fuente: INE

El peso del empleo en la construcción sobre el empleo total de la economía española pasó desde el 9,5% en 1997 hasta el 13,9% en 2007. El cambio de perfil del ciclo de la edificación residencial ha dado lugar a que la evolución del empleo en dicho sector haya sido más negativa que en el conjunto de la econo-

mía en 2007-08. En febrero de 2008, el total de afiliados a la Seguridad Social (19,2 millones en diciembre de 2007) había crecido en un 1,6% sobre el mismo mes de 2007, mientras que en la construcción (2.349.000 afiliados en diciembre de 2007) el empleo disminuyó en un -5,4% en el mismo periodo.

Afiliación a la Seguridad Social. Tasas anuales de crecimiento (31 de diciembre), 1996-2008



Fuente: Ministerio de Trabajo

El peso alcanzado en España por el sector de la construcción tras el "paso del último auge inmobiliario", tanto en el PIB como en el empleo, supera ampliamente al promedio correspondiente a la eurozona. Una vez pasada la fase de "burbuja" España tiene por delante el reto de encaminarse hacia un modelo de desarrollo un tanto diferente al que ha dominado la escena económica en la última década⁶¹.

4.3 Accesibilidad a la vivienda

El esfuerzo de acceso a la vivienda, en propiedad y en alquiler, se mide no tanto en términos del precio de venta de la vivienda o

del alquiler pagado por la misma, sino por la intensidad de los pagos periódicos que debe hacer el hogar para mantener la ocupación de la misma. En el caso de la vivienda en propiedad, al adquirirse esta última por medio de un préstamo hipotecario, la intensidad de dichos pagos está ligada al reembolso del principal y de los intereses del préstamo preciso para adquirir la vivienda. Las condiciones de financiación son, pues, más que trascendentes respecto de la posibilidad de acceso a la vivienda, en especial en un "país de propietarios", como es el caso de España.

En el caso de la vivienda en alquiler, el esfuerzo citado resulta de más fácil medida, puesto que basta con relacionar el precio de alquiler pagado con el ingreso familiar. La

61. Wolfgang Munchau, "A crisis in store for Spain" election victor", Financial Times, 3-3-08.

intensidad de los pagos, expresada en proporción de la renta familiar, determina el alcance del esfuerzo de acceso. El cálculo citado puede efectuarse para los hogares que acceden por primera vez a la vivienda o para los que llevan tiempo pagando un préstamo.

En relación con la situación de acceso a la vivienda más corriente en España, que es el de la vivienda en propiedad adquirida mediante un préstamo, para el cálculo del esfuerzo de acceso resultan relevantes las variables siguientes:

- El precio de venta de la vivienda.
- La renta familiar disponible anual, estimada a partir del salario medio anual.
- El tipo de interés y el plazo de los préstamos hipotecarios.

- La fiscalidad de la vivienda en propiedad.

De lo anterior se derivan dos relaciones de interés: precio de la vivienda/renta familiar y cuota del préstamo/renta disponible familiar. El cálculo se refiere a los hogares que acceden por primera vez a la vivienda.

La relación precio de la vivienda/renta familiar descendió en España entre 1991 y 1997, y volvió a crecer de forma continua después de 1997, alcanzando el valor de 9,19 en 2007 (media anual). Destacó el excepcional valor de 10,4 alcanzado en la Comunidad de Islas Baleares en el 4º trimestre de 2007. El retroceso continuado de los tipos de interés entre 1991 y 1999 hizo que la relación pago del préstamo/renta familiar disminuyese en dicho periodo.

ESPAÑA. ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA. PRIMER ACCESO, 1995-2006

	Precio medio de la vivienda (75 m ²) (1) euros (*)	Renta familiar anual (monosalarial) (2) (euros)	Tipo de interés Préstamo(%) (3) (**)	Precio/renta familiar (4) = (1)/(2)	Esfuerzo bruto(***) 20 años (%) (5)	25 años
1990	52.515	10.217	15,56	5,14	67,0	
1991	60.039	10.989	14,97	5,46	68,9	
1992	59.229	11.817	14,08	5,01	60,1	
1993	58.995	12.569	13,17	4,69	53,4	
1994	59.400	13.166	9,95	4,51	41,7	
1995	61.470	13.761	10,52	4,47	42,9	
1996	62.307	14.376	9,06	4,33	37,6	
1997	64.053	14.871	6,70	4,30	31,3	28,4
1998	67.770	15.211	5,51	4,46	29,4	26,3
1999	72.963	15.559	4,62	4,69	28,8	25,3
2000	79.218	15.917	5,62	4,98	33,2	29,7
2001	87.021	16.469	5,61	5,28	35,2	31,5
2002	100.719	17.104	4,69	5,89	36,3	32,1
2003	118.467	17.760	3,64	6,67	37,6	32,5
2004	139.140	18.252	3,30	7,62	41,7	35,9
2005	158.480	18.720	3,23	8,47	46,0	39,5
2006	174.987	19.375	4,09	9,03	53,3	46,6
2007	185.076	20.130	5,12	9,19	58,9	52,3

de la estadística de precios de vivienda publicada por el Ministerio de Vivienda

(**) INE. Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial

El tipo de interés, nominal, es la media anual correspondiente al conjunto de entidades, préstamos hipotecarios para compra de vivienda.

FUENTE: Estimaciones propias, INE, Ministerio de Vivienda y Banco de España.

El intenso aumento de los precios de las viviendas elevó notablemente la relación citada entre 2000 y 2005. En 2006-07, el creciente esfuerzo preciso para acceder a una vivienda se ha acentuado por las elevaciones registradas en los tipos de interés durante dicho periodo. El esfuerzo medio de acceso a la vivienda en España fue del 52,3% en 2007, muy por encima del tope de la tercera parte de los ingresos, que se considera como el máximo deseable.

La accesibilidad o esfuerzo de acceso se ha estimado aquí para el caso de una familia monosalarial que accede por primera vez a la vivienda. La dificultad de acceso a la vivienda ha contribuido a la desaparición de la familia monosalarial, siendo el caso más frecuente el que haya más de un perceptor de ingresos en los hogares de nueva creación. Dichos nuevos hogares suelen tener unos ingresos inferiores al salario medio con el que se ha estimado el esfuerzo de acceso (1.678 euros/mes fue el coste salarial medio, antes de impuestos, de 2007, unas 280.000

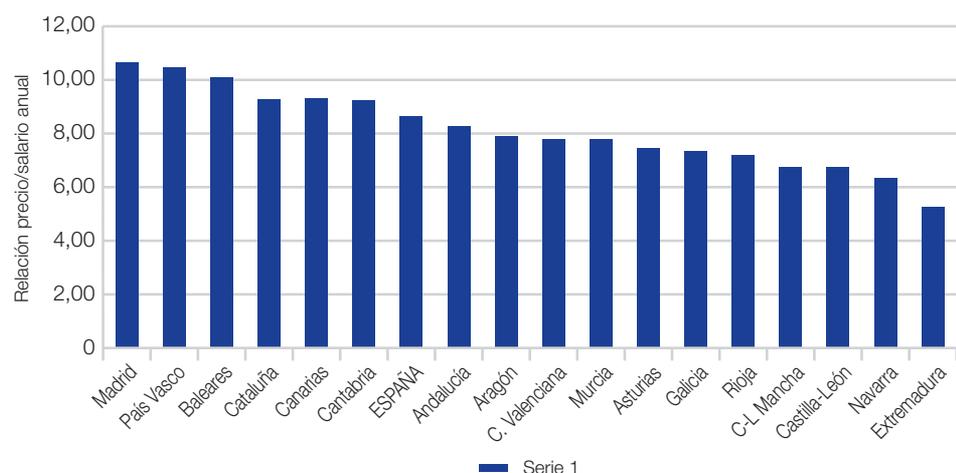
ptas./mes), lo que atenúa las limitaciones del cálculo efectuado en este trabajo.

El alargamiento del plazo del préstamo es la reacción dominante en el mercado de vivienda en España ante los elevados precios de venta (28 años fue el plazo medio de los préstamos hipotecarios para compra de vivienda en el en el 4º trimestre de 2007, según los registradores de la propiedad).

El esfuerzo de acceso ha llegado a una situación límite. El que la nueva oferta de vivienda haya superado tan ampliamente en 2006-07 a las ventas de nuevas viviendas confirma la dificultad de acceso a la vivienda en propiedad por parte de los jóvenes hogares, a la vez que ha contribuido al cambio de signo en la situación del mercado de la vivienda en España en 2008.

La disparidad existente en España entre los precios de venta en las diferentes autonomías y ciudades resulta bastante mayor que la que existente entre los salarios. Así, la Comu-

Vivienda. Carestía relativa, España y CC.AA. 2007, 4º trimestre



Nota: La carestía se mide dividiendo el precio medio de mercado de una vivienda de 90m² construidos por el salario anual del mismo trimestre

Fuente: INE y M^p de Vivienda

situase en el nivel de 9,19 (4,3 en 1997, inmediatamente antes del auge), en el caso de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos (75 m² útiles). El tipo de interés medio de los préstamos creció desde el 3,28% medio de 2005 (TAE) hasta el 5,24% en el promedio de 2007 y ha alcanzado el 5,6% de promedio en los dos primeros meses de 2008.

La evolución alcista de los tipos de interés ha acrecentado el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda. Dicha evolución de los tipos de interés ha reforzado el efecto depresivo sobre la demanda de vivienda derivado del hecho de que los precios de la vivienda hayan aumentado sustancialmente por encima de los salarios a lo largo de toda la etapa de auge. El pago de entrada a la vivienda, de unos 36.600 euros en promedio durante 2007, supone asimismo un desembolso adicional significativo para los jóvenes hogares, puesto que los préstamos a comprador no suelen pasar del 80% del precio de venta de la vivienda.

El interés de la política de vivienda debería concentrarse en conseguir que los hogares de nueva creación, en especial, puedan acceder a una vivienda con un esfuerzo razonable, tanto si la vivienda es nueva o usada, tanto si la forma de tenencia de la vivienda sea en propiedad como si lo es en alquiler. Con frecuencia se identifica a la política de vivienda con el construir viviendas a toda costa. Para que una política de vivienda sea eficiente, lo primero sería garantizar que dicha política responda a un objetivo razonable.

4.4 El endeudamiento de los hogares

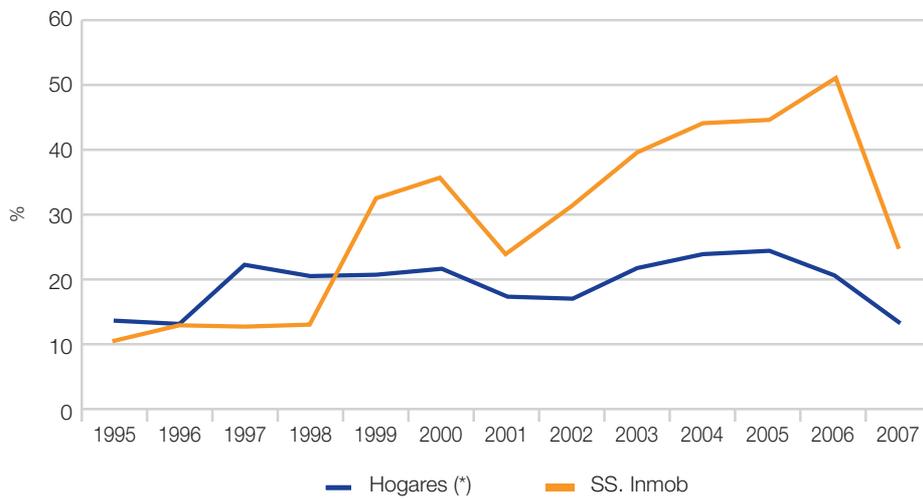
El fuerte crecimiento del endeudamiento de los hogares es uno de los aspectos más relevantes de la coyuntura económica actual de España. En 2007 se desaceleró de forma sustancial el aumento de los créditos a hogares.

La desaceleración registrada en 2007 en el crecimiento de los créditos a comprador de vivienda ha reflejado la menor presión de la demanda de viviendas por parte de los hogares. La mayor selectividad practicada por las entidades de crédito en cuanto a concesión de nuevos préstamos ha podido contribuir a reforzar el descenso de la demanda de vivienda, ya afectada a la baja por los más altos tipos de interés y por los elevados precios de venta.

Junto con el crédito a comprador de vivienda, en 2007 fue acusada la desaceleración registrada en el aumento del crédito a promotor, cuyo aumento pasó desde el 50,6% de 2006 hasta el 24,4% en 2007. Aunque las tasas de dudosidad de los créditos ligados al subsector inmobiliario eran todavía reducidas al término de 2007, el saldo vivo de los créditos dudosos ha registrado un fuerte aumento interanual en diciembre de dicho año.

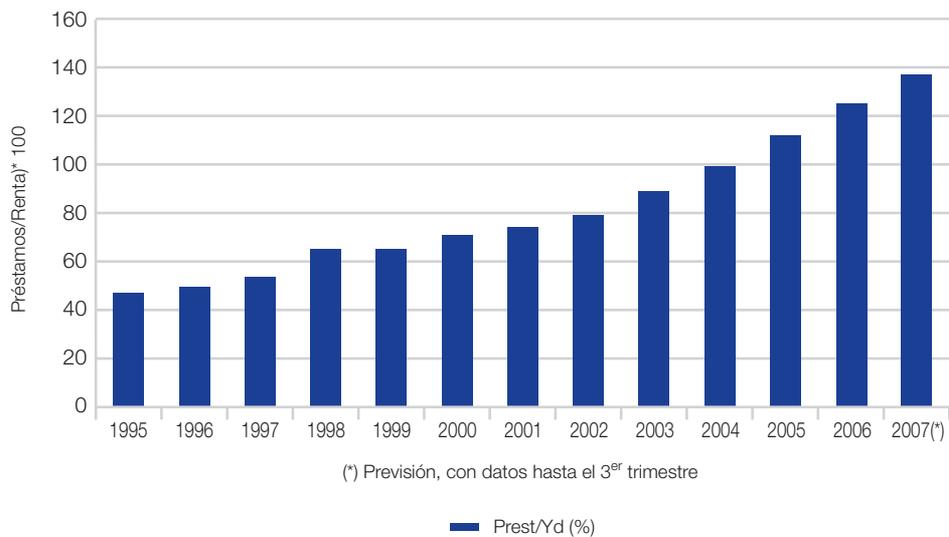
En 2007, el conjunto de los préstamos a hogares aumentó en un 15,1%, lo que supuso una desaceleración significativa respecto de los ejercicios precedentes. El aumento del endeudamiento de los hogares volvió así a superar de nuevo al de la renta disponible, con lo que la relación deuda de los hogares/renta disponible familiar puede haber superado el 135% en 2007 (52,7% en 1997). El todavía importante aumento del consumo privado registrado en 2007 implicó un nuevo descenso del ahorro familiar, cuya proporción de la renta disponible se ha situado por debajo del 10%.

Inversión en vivienda: Participación en la inversión en construcción, 1990-2007



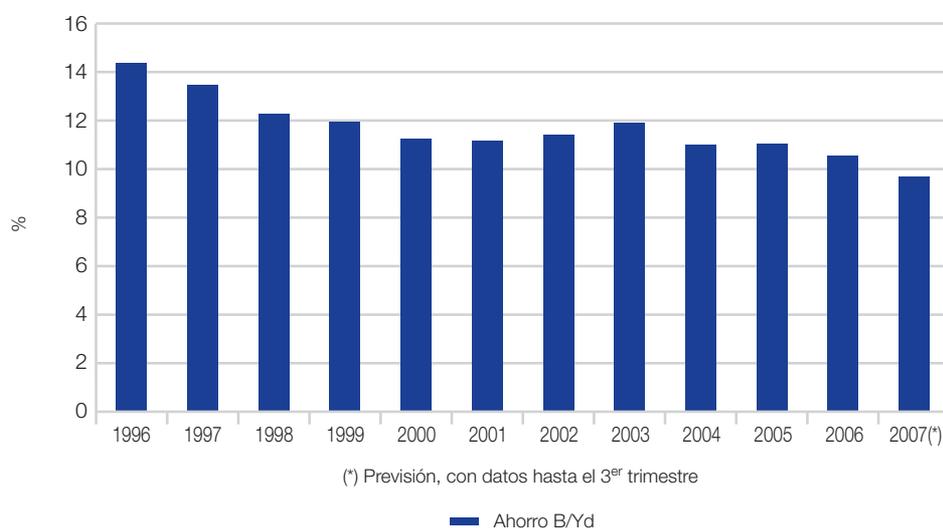
Fuente: BdE

Endeudamiento de los hogares. Relación préstamos a hogares/renta disponible familiar. España 1995-2006



Fuente: INE y M^o de Vivienda

Relación ahorro/renta disponible de los hogares (%). Serie anual 1996-2006



Fuente: Banco de España, Cuentas Financieras

Según la estadística trimestral de los registradores, en el 88% de los préstamos formalizados en el 4^o trimestre de 2007 estableció al euríbor a doce meses como índice de referencia para la actualización de las cuotas de los nuevos préstamos. El que una proporción tan elevada del endeudamiento de los hogares en España se haya realizado a tipos de interés variables, actualizables cada año, sitúan a numerosos hogares en una situación de alta vulnerabilidad ante posibles movimientos alcistas de los tipos de interés.

El plazo medio de los nuevos préstamos formalizados en el 4^o trimestre de 2007 fue de 28,2 años. El plazo más largo correspondió a la Comunidad de Madrid (29,4 años) y el más reducido fue el de los préstamos concedidos en Canarias (26,9 años). Los más elevados plazos de los préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda se derivan de

las mayores dificultades que para el acceso a la vivienda han supuesto los más altos tipos de interés del bienio 2006-2007.

4.5 Política de vivienda en España y accesibilidad

En el primer trimestre de 2008 está en vigor el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. Dicho Plan tiene como objetivo la promoción de unas 85.000 viviendas de nueva construcción, para la venta y para el alquiler. El volumen de financiación convenido previsto es de 7.960 millones de euros. Los créditos convenidos tienen un tipo de interés del 5,09%, desde enero de 2008, y un plazo ampliable de 25 años. El conjunto de actuaciones protegidas incluidas en cada ejercicio anual del Plan citado asciende a 180.000.

PLAN 2005-2008. OBJETIVOS

Actuaciones	2005-08	Media anual	%
1. Viviendas protegidas de nueva construcción	331.450	82.863	46,0%
1.1. Viviendas protegidas de nueva construcción para la venta	226.400	56.600	31,4%
1.2. Viviendas protegidas de nueva construcción para el alquiler	105.050	26.263	14,6%
2. Otras actuaciones para el alquiler	59.550	14.887	8,3%
2.1 Adquisición de viviendas para alquiler	6.525	1.631	
2.2 Cofinanciación de VPO para alquiler	325	81	
2.3 Cesión en alquiler de viviendas libres	11.000	2.750	
2.4 Ayudas a inquilinos	41.700	10.425	
3. Adquisición de viviendas existentes	51.500	12.875	7,1%
4. Rehabilitación	159.500	39.875	22,2%
5. Suelo	118.000	29.500	16,4%
Total de actuaciones	720.000	180.000	100,0

FUENTE: Ministerio de Vivienda.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2008, en materia de política de vivienda, incluyeron, como componentes más destacados, los relativos a una asignación de 1.369 millones de euros en concepto de ayudas directas, un 9,7% más que en 2007 (la previsión de aumento del PIB en 2008 en dichos presupuestos fue del 6,7%). Dicha partida soporta las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda vigente.

Junto con las ayudas directas, las ayudas fiscales incluidas han sido las de la desgravación fiscal en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (15% sobre una base imponible máxima a desgravar de 9.015 euros). La cuantía prevista del coste de dicha desgravación fue de 4.227,5 millones de euros, un 11,6% más que en el presupuesto de 2007. La aplicación de un tipo reducido del 7% en el IVA aplicable a las ventas de viviendas de nueva construcción tiene un coste de 4.889 millones de euros, un 24,6% sobre 2007. El coste total de las ayudas citadas, directas y fiscales, es de 10.485,6 millones de euros, equivalente al 0,93% del PIB previsto para España en 2008.

El Real Decreto 1472/2007 (BOE, 7.11.2007) ha establecido la denominada renta básica de emancipación, consistente en una ayuda directa a los arrendatarios de viviendas con edades comprendidas entre 22 y 30 años. La cuantía de la ayuda será de 210 euros/mes, con una duración máxima de cuatro años. A dicha ayuda se unirá otra de una vez de 120 euros para el aval, junto con un préstamo sin interés de 600 euros destinado a cubrir la fianza exigida por los arrendadores.

Los Presupuestos Generales del Estado (Ley 51/2007, BOE de 27.12.2007), en su disposición final sexta, número 2, han modificado la Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reintroduciendo la desgravación en dicho tributo a los alquileres pagados por hogares de determinados niveles de ingresos. En concreto, desgravarán los hogares con ingresos familiares no superiores a 24.020 euros anuales.

La desgravación se realizará en la cuota de dicho tributo, por un importe del 10,05% de lo satisfecho por alquiler, hasta un tope anual de 9.015 euros, y ello para hogares con ingre-

sos no superiores a 12.000 euros. Para hogares con base imponible comprendida entre 12.000 y 24.000 euros, la desgravación antes citada se reducirá en 0,75 veces la diferencia entre el alquiler satisfecho y 9.015 euros.

El Real Decreto 14/2008, de 11 de enero (BOE de 12.1.2008) pretende, tras dos ejercicios completos de ejecución del Plan 2005-2008, “mejorar algunos aspectos del mismo, a la vista de la experiencia de ejecución, teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario”. Entre otros aspectos, el citado Real Decreto modifica la estructura de precios máximos de venta de las viviendas de nueva promoción para la venta.

También resulta posible, según el citado Real Decreto, efectuar aumentos sustanciales del precio básico, más intensos en las viviendas libres usadas, asimiladas a nuevas viviendas protegidas, así como a las viviendas protegidas de renta concertada (para hogares con ingresos superiores a 6,5 IPREM), y ello respecto de las viviendas protegidas de renta básica de nueva construcción (art. 6.5°).

La política estatal de vivienda incluye cinco componentes básicos: la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción, para la venta y el alquiler, la regulación de los alquileres, la fiscalidad de la vivienda, la política urbanística y la normativa financiera, dentro de la cual destaca la Ley Hipotecaria vigente. La promoción de nuevas viviendas protegidas es el componente de la misma de más calado social.

Este instrumento básico de la política de vivienda en España se encuentra con frecuencia con problemas de aplicación por la escasez de suelo en condiciones de coste que permitan desarrollar nuevas promociones de viviendas protegidas. Como ya se ha comentado antes, las viviendas protegidas iniciadas no han llegado en los últimos diez años a alcanzar la cifra de 100.000 iniciaciones al año, cifra que debería aspirarse a superar en el futuro inmediato, y ello para lograr que la política de vivienda contribuya a reducir con más intensidad que hasta ahora el esfuerzo de acceso a la vivienda.





los consumidores
y las tecnologías de
la información y las
telecomunicaciones

Los consumidores y las tecnologías de la información y las telecomunicaciones

5.

5.1 Introducción

Nadie parece discutir la aseveración de que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son el motor del cambio social que se está produciendo definitivamente en este siglo. Lo que está fuera de toda duda, en cualquier caso, es la gran presencia que actualmente existe en nuestra sociedad de productos y servicios TIC en todos los ámbitos de la vida cotidiana de muchos ciudadanos. Por ello la mayoría de la población se ha convertido en consumidor habitual de tecnología de forma generalizada y, en consecuencia, el consumo de TIC afecta en mayor o menor medida a toda la ciudadanía.

Hace más de una década que Internet irrumpió como sistema de intercambio de información. En estos años, tanto la red como las herramientas asociadas a ella han crecido, evolucionado y madurado a gran velocidad. Aunque quede mucho camino por recorrer en su extensión, para acceder basta con un punto de acceso telefónico y una computadora adecuadamente preparada⁶². Si bien existen perspectivas diferentes sobre el potencial real de Internet y de las TIC, en general es de común acuerdo que van a cambiar sustancialmente nuestra forma de consumir, que es casi como decir nuestro modo de vida.

Un importante número de dispositivos y servicios nuevos, y otros ya presentes, pero redefinidos por la influencia de las TIC, aparecen diariamente en el mercado y son destinatarios de importantes recursos de publicidad y marketing. Eso afecta a la telefonía móvil, a la televisión digital, a Internet y a dispositivos como PC, cámaras digitales, GPS, reproductores digitales de música y vídeo, etc.

62. Según el estudio de REDES, *Uso y Perfil de Usuarios de Internet en España* (mayo 2006), un 32% de la población desconoce completamente la red.

Los consumidores se enfrentan actualmente a una ingente oferta de productos y servicios asociados a las TIC, así como otros muchos que se ven afectados por estas tecnologías.

5.2 Los consumidores y las tecnologías de la información y las comunicaciones

La oferta de productos y servicios TIC es de carácter general, pero ello no implica que esté exenta de problemas o que esa generalización suponga una extensión de conocimientos igualmente general.

Las TIC incorporan problemas añadidos, nuevas dificultades para muchos de los consumidores, entre las que podemos citar:

- Dificultades por la ininteligibilidad por parte de los usuarios de muchas de las funciones y características destacadas en los servicios y productos.
- Obsolescencia rápida, que origina un cierto estrés en los consumidores y un mayor riesgo a la hora de elegir el producto adecuado. En algunos casos, observamos cómo equipos recién adquiridos dejan de tener valor inmediatamente (p. ej., el reciente caso de las tecnologías DVD y *blue ray*) o se pierde rápidamente la posibilidad de comprar accesorios o complementos.
- Cambios en productos, formatos y características que obligan a conocer las nuevas alternativas, las nuevas funciones o facilidades ofrecidas y que, además, en muchas ocasiones son los elementos diferenciales que sirven para la toma de decisión en la compra a tenor por lo publicitado.

- Alto nivel técnico requerido en muchas ocasiones. La instalación, configuración o puesta en funcionamiento de productos y servicios, si bien se va simplificando paulatinamente, sigue sin estar al alcance de todos los consumidores. Sirva de ejemplo la instalación y configuración de una línea ADSL con un *router* inalámbrico en una WLAN segura, que no resulta asequible a la inmensa mayoría de los ciudadanos, por lo que se ven obligados a contratar un servicio adicional de instalación.
- Muchas informaciones no se incluyen en español o incluyen una muy deficiente traducción, pese a lo requerido por las normas, y ello supone una barrera adicional para un importante grupo de consumidores.
- Importantes dificultades añadidas derivadas de la estructura empresarial en torno a las TIC. La aparición de nuevas empresas, la fusión o la desaparición de otras, complican a los consumidores, que ven un panorama cambiante en los titulares de servicios y productos que conlleva adicionalmente cambios en los formatos, documentos, condiciones y tratamiento administrativo requerido.

5.2.1 La telefonía

El sector de las telecomunicaciones, que está liberalizado, presenta un gran dinamismo, que obliga, tanto a los operadores ya existentes, como a las empresas que se incorporan, a fuertes inversiones para mantener la competitividad. En los últimos años, las empresas proveedoras de estos servicios se han multiplicado, al igual que el número de sus usuarios. Estas empresas diseñan nuevos servicios, nuevas ofertas que lanzan continuamente al mercado y que generan confusión entre los usuarios, que no saben identificar fácilmente la que mejor se adapta a sus necesidades y hábitos de consumo.

La telefonía móvil ha experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años en España; el número de líneas supera tanto al

de habitantes, con más de 44 millones de líneas, como al de líneas telefónicas fijas.

Las dos notas más llamativas que afectan a este sector, en relación con los consumidores, son:

- Es el que más reclamaciones origina.
- El servicio de acceso a Internet es el que menor nivel de satisfacción tiene entre los usuarios.

Las telecomunicaciones se posicionaron como líderes de las quejas de los consumidores en 2007, según todos los informes publicados, seguidas por la adquisición de viviendas y la compra y reparación de equipamientos electrónicos y otros electrodomésticos. Entre los motivos de las reclamaciones a las compañías que ofrecen servicios de telecomunicaciones destacan las trabas para admitir las solicitudes de baja de los usuarios, la imposición irregular de penalizaciones ante la cancelación de los servicios, la publicidad engañosa o confusa, el incumplimiento de las ofertas o el cobro de servicios no contratados.

Especial relevancia tienen las denuncias contra la imposición de penalizaciones por parte las tres principales compañías de móviles a los usuarios que pretendían darse de baja como consecuencia de las importantes subidas tarifarias aplicadas al dejar de aplicar los redondeos al alza (por aplicación de la ley).

El sector generó en 2007 más del 20% de las reclamaciones tramitadas, y ocupó un año más la primera posición de todas las reclamaciones que gestionaron las diferentes asociaciones de consumidores y usuarios y los distintos organismos de consumo de las comunidades autónomas. Los procesos de reorganización interna (reorganización de la estructura empresarial, concentración de sistemas administrativos, cambios en la red de soporte, puesta en marcha de centros de atención al cliente, continuos cambios en los

sistemas informáticos de gestión y soporte a clientes, etc.) pueden ser los motivos que lo expliquen.

Los motivos de las solicitudes de información o queja en telecomunicaciones se realizaron en su mayoría por la falta de entregas de contratos, ofertas publicitarias o por irregularidades en bajas y cambios de operadora. Sin embargo, la mayor parte de los arbitrajes que se realizaron en materia de reclamaciones sobre cuestiones relacionadas con las telecomunicaciones fueron resueltos favorablemente para los consumidores, lo que indica que finalmente las compañías reconocieron las pretensiones del reclamante y el error en la prestación de sus servicios o la gestión administrativa desarrollada (alta, bajas, facturación, reclamación de importes por parte de empresas de gestión de cobro, etc.).

En telefonía fija, la mayor parte de las quejas presentadas por los ciudadanos estuvo relacionada con la demora en la instalación de las líneas, el retraso en la reparación de averías o la portabilidad (cambio de contrato de una compañía a otra manteniendo el mismo número de teléfono).

Otro grupo de reclamaciones hace referencia al número de tarificación especial que se debe marcar para optar a algún tipo de solución a los problemas. En la mayor parte de los casos, el servicio de atención al cliente mantiene al usuario en espera durante interminables minutos que, finalmente, suelen acabar sin ver resuelta la reclamación pretendida, lo que constituye un abuso no justificado, ya que la legislación prevé la obligación de un sistema de resolución de conflictos gratuito.

Se detecta también cómo la telefonía móvil fue objeto de más consultas y reclamaciones que la suma de las relacionadas con la telefonía fija y el acceso a Internet mediante ADSL y cable.

Un elevado número de quejas pone en duda la veracidad de la publicidad de los servicios

que prestan los operadores de telecomunicaciones, su calidad y su precio. En sus quejas, los ciudadanos reflejan las dificultades que encuentran en la resolución de estos problemas, sobre todo a través de los servicios de atención al cliente (la práctica totalidad no presenciales).

La naturaleza jurídica y el grado de compromiso del contrato de permanencia en la compañía y su falta de publicidad es uno de los problemas que se están planteando últimamente, ya que se trata de uno de los elementos esenciales para que los usuarios puedan beneficiarse de las condiciones prometidas.

En enero de 2007, las compañías subieron las tarifas por el inicio de cada conversación por encima de sus costes reales, como plantea la Ley de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios⁶³. La Ley también señala que “el consumidor podrá ejercer su derecho a poner fin al contrato en la misma forma en que lo celebró”, y éste es un aspecto en el que muchos usuarios están encontrando verdaderas dificultades.

Los servicios de contenidos para móviles, los denominados SMS Premium, necesitan una regulación específica que garantice sin ambigüedades la protección de los consumidores, ya que se están produciendo precios abusivos y falta de transparencia de su publicidad, que se esfuerza en evitar que los usuarios sean conscientes de su elevado importe con prácticas que pueden vulnerar el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que establece la obligación de indicar el precio final completo. Hay servicios de suscripción que pueden costar a los usuarios hasta cerca de 23 euros al mes, aunque no se descarguen ni un solo contenido, ya que pagan por los mensajes que reciben ofertándose los. Un porcentaje importante de usuarios se da de alta en estos servicios porque desconoce sus condiciones y su alto precio, y es captado generalmente con la oferta de

63. La orientación a costes es un imperativo de Bruselas (Directiva 97/33/CE) y del Reglamento de Interconexión español, aprobado por el Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio.

una melodía gratis o la recepción de los mensajes sin coste durante los primeros días. Se trata de un negocio enfocado especialmente a los más jóvenes. La publicidad insertada en revistas para adolescentes pone de manifiesto que las empresas de contenidos para móviles son sus principales anunciantes.

Podemos, pues, señalar que los mayores problemas para los usuarios y consumidores en relación con los servicios de telefonía son:

- Falta de información detallada sobre el contrato, los servicios, tarifas y compromisos (permanencias, consumos mínimos, limitaciones de servicio, etc.).
- Algunas empresas cobran la primera factura sin haberse asegurado que el servicio es efectivo.
- Existen empresas que obligan al usuario a permanecer como mínimo un año contratando el servicio, penalizándole si se da de baja antes de ese periodo.
- Enorme dificultad para conocer la oferta más interesante en cada caso (han aparecido incluso diversas herramientas y web de ayuda al respecto).
- Problemas en la portabilidad (cambios de compañía manteniendo el número de teléfono).
- Centros de atención al cliente ineficaces, con sistemas de respuesta de voz en muchas ocasiones, donde el consumidor se enfrenta a sistemas insuficientes para la atención y resolución de sus incidencias. Los agentes de estos centros no tienen la información necesaria para resolver muchas de las cuestiones suscitadas por los usuarios.
- Teléfono de reclamaciones no gratuito (en contra del artículo 104 del RD 424/2005) y deficiente gestión de los problemas admi-

nistrativos (altas, bajas, facturación, etc.) y las reclamaciones. No se facilita el número de referencia obligatorio al usuario cuando interpone una reclamación. Gran facilidad en tramitación de altas (a veces por teléfono) y gran dificultad en la gestión de las bajas (fax, carta certificada, etc.).

- Compañías de cobro diferentes de las titulares de la prestación de los servicios.

5.2.2 El acceso a Internet con banda ancha

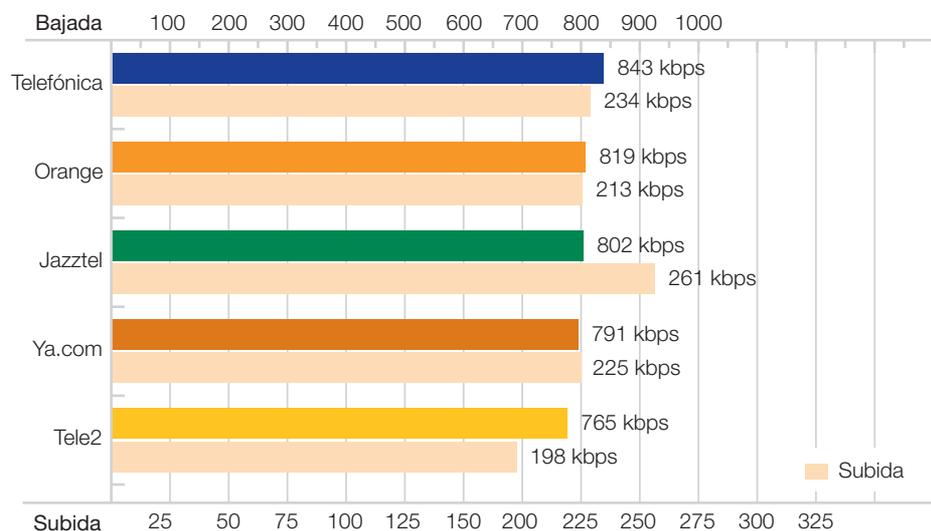
La conexión a Internet con banda ancha se está convirtiendo en un servicio necesario para muchas de las actividades de acceso a la información, la formación y la cultura. Es uno de los mecanismos más relevantes en el acceso a la sociedad del conocimiento y, por ello, está siendo impulsado y promovido desde los gobiernos.

Sin embargo, el acceso a Internet es también uno de los puntos de origen de mayor cantidad de quejas y reclamaciones (disponibilidad de acceso, calidad de servicio, tramitación de altas y bajas, contratación de ofertas anunciadas, servicios técnicos, etc.).

Un informe⁶⁴ reciente señala que, en relación con la calidad de los servicios ofrecidos por las principales compañías de acceso a la red, “ninguna de las operadoras presta todos los servicios que aparecen en sus folletos publicitarios”. En esa misma dirección, el informe⁶⁵ realizado por los foros ADSLZone y ADSLNet revela que la velocidad real de las conexiones a Internet es mucho menor de lo que indican las operadoras en sus anuncios publicitarios. La media de las velocidades efectivas ofrecidas por los operadores de ADSL es del 77,5% de la velocidad nominal. A menor velocidad contratada, mayor grado de cumplimiento con la velocidad prometida; en las modalidades de 1 mega y 3 megas se obtienen resultados muy aceptables, por encima del 80%, según podemos observar en el siguiente gráfico:

64. V Estudio sobre la Velocidad en Internet. www.internautas.org.

65. Estudio sobre conexión a Internet. www.adslzone.net.

Gráfico 1. Comparativa de velocidad DSL. Modalidad 1 Mbps

Fuente: ADSLZONE 2007

Si bien es verdad que las compañías sólo garantizan el 10% de las velocidades nominales ofrecidas en sus ofertas, ya se está planteando desde diversos foros la necesidad de incrementar ese porcentaje y mejorar la información en la ofertas para evitar la publicidad confusa cuando no engañosa.

Los errores y confusiones en la contratación de los servicios generan, en muchos casos, graves dificultades para los usuarios. El anecdotario es ingente y se incrementa día a día; por ejemplo, un consumidor socio de la Unión de Consumidores de Asturias-UCE, recibió recientemente una factura por importe de 4.987 euros tras estar una noche conectado a Internet. El usuario creía haber contratado una oferta que le permitía navegar a través de tarifa plana. El contrato, que incluía una cláusula de permanencia, sólo indicaba el nombre comercial de la tarifa. Cuando el usuario comprobó las cláusulas vio que no se trataba de una tarifa plana en realidad, sino que se establecía un límite de

descarga, de modo que todo lo que excedía de ese límite se facturaba adicionalmente. Este tipo de acontecimientos pone en evidencia la confusa información que las compañías de telefonía y telecomunicaciones ofrecen a los usuarios a la hora de contratar sus servicios y ofertas.

El *slamming* (cambio de compañía sin consentimiento del usuario) y los contratos de permanencia son también un foco permanente de dificultades para los usuarios. Muchas familias se han visto afectadas por estas prácticas, cuyas consecuencias son: cambio de operador y cambio de condiciones sin consentimiento, aplicación de tarifas desconocidas, pérdida de la conexión, reclamaciones de los operadores por impago, inclusión en ficheros de morosos al no querer pagar un servicio que no se había contratado, dificultad para volver con el operador originario, obligación de mantenimiento en una tarifa y servicio desactualizada, conflictos judiciales, etc.

Otro importante motivo de queja se centra en la propia capacidad de acceso a la banda ancha. El defensor del pueblo, Enrique Múgica, recoge en su último informe anual que la falta de servicio de Internet ADSL para muchos ciudadanos ha generado un elevado número de quejas que indica que la banda ancha crece de modo insuficiente y a un precio excesivo en nuestro país, especialmente en el medio rural. Los usuarios del medio rural pagan más que los clientes de núcleos urbanos y tienen una calidad de servicio sensiblemente inferior. Es necesario que se invierta para llevar a zonas rurales

banda ancha de calidad, empleando diferentes tecnologías, como el LMDS o el WiMAX, ya que el par de cobre no llega en condiciones óptimas a todos los núcleos de población.

El Plan de Extensión de la Banda Ancha (PEBA) tiene como objetivo resolver esta cuestión, si bien los plazos comprometidos están sufriendo retrasos. El gráfico siguiente recoge los datos previstos para fin de 2008, donde se puede observar que, si bien está previsto un avance importante, no se acaba de resolver el problema de forma definitiva.



Cobertura – PEBA Fase II

Plan Avanza III

- Grado de ejecución de la Fase II para los proyectos aprobados de TdE
- Fecha de finalización de los trabajos de despliegue: **31 octubre 2008**

COMUNIDAD	Municipios	Municipios con actuaciones	%	Núcleos	Núcleos en servicio	%	Habitantes beneficiarios	Hab. residentes núcleos en servicio	%
ANDALUCÍA	147	128	87,1	328	281	79,8	104.973	90.718	86,0
ARAGON	49	38	77,1	84	33	37,8	8.256	7.915	96,0
ASTURIAS	89	87	97,1	1.811	817	45,1	81.780	88.189	72,4
BALEARES	31	29	93,5	127	118	92,9	41.813	41.840	99,8
CANARIAS	14	8	57,1	43	21	48,8	10.004	2.596	25,9
CANTABRIA	73	68	93,2	288	232	80,4	28.204	23.872	84,6
CASTILLA Y LEÓN	897	796	88,7	1.201	1.013	84,3	148.844	133.132	89,4
CASTILLA-LA MANCHA	132	118	89,4	146	122	83,5	38.133	33.078	86,7
CATALUÑA	804	848	105,5	3.292	2.873	79,1	860.342	841.288	96,6
CEUTA	1	1	100,0	1	1	100,0	891	891	100,0
MADRID	132	120	90,9	368	289	78,3	362.891	340.511	93,8
MELILLA	1	1	100,0	1	1	100,0	8.384	8.384	100,0
NAVARRA	47	41	87,2	111	79	71,2	4.058	3.525	86,8
PALENCIA	229	214	93,4	1.780	1.308	73,5	118.327	89.088	75,3
VALENCIA	86	80	93,0	140	128	91,4	29.308	21.754	74,2
TOTAL	2.761	2.523	91,4	9.337	7.871	75,7	1.567.535	1.482.856	94,6

p-eba



Además de ello, la banda ancha en España es cara. La Comisión Europea la cifra en un 20% más cara que en el resto de la Unión Europea. En la presentación del informe anual de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Reinaldo Rodríguez, su presidente, confirmó que los precios de la banda ancha española son superiores a la media europea: “La tendencia que se detecta es que los precios están por encima de la

media europea y no hay una reducción lo suficientemente rápida”. Según la OCDE, la conexión más barata en España cuesta 32,75 euros, mientras que en Francia son 11,87 euros, y en Italia, 12,79 euros⁶⁶.

Las principales irregularidades que sufren los usuarios en sus relaciones con los proveedores de acceso a Internet podríamos resumirlas en los siguientes puntos:

66. www.elpais.com, 16-7-07.

- Contratación de servicios que no se ajustan a lo prometido en la publicidad. Alta y facturación de servicios distintos a los solicitados.
- Facturación de cada una de las conexiones realizadas a través de la red telefónica básica (RTB) por errores en la activación de las tarifas planas.
- Retrasos en el envío del *router* o módem y la activación de los servicios solicitados.
- Velocidad de conexión inferior a la ofertada.
- Trabas, rechazos y penalizaciones económicas por darse de baja antes de transcurrir un año desde la firma del contrato (sin que se indique en la publicidad).
- Teléfonos de atención al cliente de pago y con deficiente calidad de la información y la tramitación de quejas.
- Cambio del proveedor de acceso a Internet sin la autorización del usuario (práctica conocida como *slamming*).
- Proveedores que utilizan *proxys* para ahorrar ancho de banda, lo que provoca que el usuario no navegue por Internet, sino por la memoria caché de los ordenadores de las compañías, generando en muchos casos el acceso a versiones no actualizadas de las páginas web.

Así mismo, para abordar todos estos problemas, habría que tomar en consideración una serie de recomendaciones, como⁶⁷:

- Declarar como servicio universal el acceso a Internet mediante banda ancha.
- Fijar los valores mínimos exigibles a los proveedores en el ancho de banda, independientemente del método acceso elegido.
- Exigir transparencia en los procesos de alta, baja e incidencias.

- Prohibir y sancionar las campañas de publicidad confusa o engañosa.
- Prohibir las altas automáticas por vía telefónica o telemática sin autorización expresa por escrito del cliente afectado.
- Suprimir los servicios de atención al cliente con números de tarificación especial.

5.2.3 El canon digital

Lo primero que destaca en relación con este asunto es la falta de claridad en la conciencia social sobre el mismo. Mucha gente asocia el canon digital a la lucha (y compensación) relacionada con la piratería. Pero, en realidad, se trata de la tasa aplicada a todos los soportes susceptibles de almacenar o reproducir contenidos protegidos por derechos de autor, es decir, se grava todo dispositivo electrónico que tenga capacidad de almacenamiento para compensar a los autores por las copias privadas. La Ley de Propiedad Intelectual (LPI) lo denomina compensación equitativa por copia privada. Esta tasa afecta a los teléfonos móviles, los MP3, las memorias USB y cualquier dispositivo con capacidad de almacenamiento, a los que por primera vez se les aplicará esta tasa.

Según la SGAE, "Es obvio que cada vez que se hace una copia de un disco para uso privado, se deja de vender un ejemplar del mismo, por lo que hay que compensar de alguna manera a los titulares de las obras contenidas en el mismo, por los ingresos que dejan de percibir".

Asimelec, que agrupa a los principales fabricantes de electrónica, señala que el canon debería suponer, como máximo, entre el 3% y el 5% del precio de cualquier dispositivo o soporte.

En todo caso, resulta evidente el gran rechazo social que ha suscitado⁶⁸ y una generalizada posición de los consumidores y usuarios contraria al mismo⁶⁹.

67. www.aui.es.

68. <http://www.elperiodico-dearagon.com/noticias/noticia.asp?pkid=384354>.

69. Véase la web de la iniciativa contra el canon digital www.todoscontraelcanon.es.

El Consejo de Consumidores y Usuarios propone que el Gobierno realice un mayor control de las entidades de gestión del canon digital, y plantea la posibilidad de crear una agencia pública, lo que quitaría la exclusividad de la gestión que por ley detentan entidades como la SGAE. El Consejo de Consumidores incide en la posibilidad de buscar “otras opciones que permitan asociar la generación de la obligación de remuneración a los derechohabientes al acto privado de reproducción de una obra y no a la adquisición de equipos, dispositivos y soportes idóneos para tal actividad”. Para ello, plantea que el colectivo de fabricantes, importadores y distribuidores quede obligado a un pago según la idoneidad de los equipos y soportes, pero que éste no repercuta en el consumidor, que pueda acreditar que no los emplea para realizar copias privadas, no obligando de este modo al pago del canon a quien no haga uso del derecho de copia privada.

La existencia del canon no es universal en Europa⁷⁰ ni fuera de ella. El Reino Unido e Irlanda no lo aplican (aunque tampoco reconocen el derecho a la copia privada), como tampoco lo hacen Luxemburgo, Chipre o Malta, ni EE UU, por citar un referente global. En Polonia y Grecia, el canon es un porcentaje del precio de venta del producto, mientras que en la mayoría de los países es una cantidad fija en función de la capacidad.

Las cifras del impuesto son diferentes en todas partes, y hay países que gravan más unos soportes que otros, sin causas técnicas que lo justifiquen. Países como Francia o Alemania mantienen un sistema de tasa sobre soportes y dispositivos ya consolidado. Francia incluso extendió, a finales del año pasado, los dispositivos sobre los que se aplica la tasa. La Comisión Europea está estudiando diversas alternativas, buscando promover la apro-

bación y asunción de códigos de conducta, así como soluciones de consenso que compatibilicen los intereses de los titulares de derechos de autor con el desarrollo de la sociedad de la información y que puedan ser extendidas armonizadamente en todos los países europeos⁷¹.

Una cuestión que hay que considerar es la conveniencia o no de destinar recursos a los autores (quizá destinada a compensar las pérdidas por piratería) a través de una agencia pública que garantice el control de los criterios de reparto, la transparencia de la gestión y el control público de los recursos asignados, así como incrementar las medidas de represión contra la piratería en todos sus frentes.

Estas iniciativas serían, con toda seguridad, asumidas por consumidores y usuarios que comprenden y se posicionan mayoritariamente contra la piratería y la defensa y fomento de la cultura, el apoyo a los autores con mecanismos transparentes y bajo control público.

5.2.4 El comercio electrónico

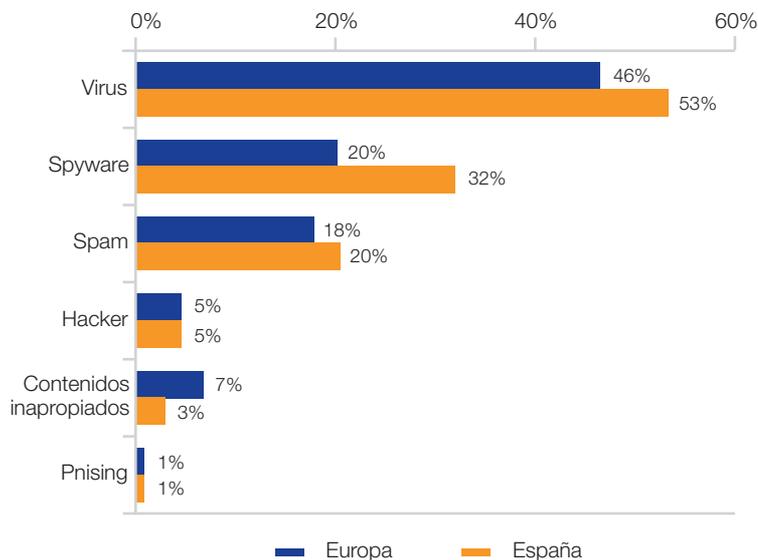
Con el surgimiento del nuevo estilo de vida en línea, cada vez más amenazas afectarán al pago por Internet, al comercio electrónico, a las tiendas en línea y a las redes sociales⁷². La Asociación de Usuarios de Internet justamente señala que la falta de seguridad (correo basura, virus, falsificación de webs, robo de identidad, etc.) y la brecha digital fueron los temas más importantes que no encontraron una respuesta adecuada en 2007.

El informe de PandaLabs sobre amenazas en la red en España destaca los virus, los programas espía y el *spam* como los agentes más dañinos en materia de seguridad en el comercio electrónico, tal y como se refleja en el siguiente gráfico.

70. Véase el derecho de propiedad intelectual y excepciones al mismo recogido en la Directiva 2001/29/CE, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines de la sociedad de la información. Así mismo, la Directiva 2000/31/CE aconseja “pactar códigos de conducta”.

71. <http://www.clminnovacion.com/actualidad/noticias/articulo.htm?REG=8547>.

72. En palabras de Raúl García, director de *marketing* de BitDefender en España.

Gráfico 3. Amenazas que han afectado a las empresas

Fuente: Fundetec. Panda software, 2007

El número de *software* malicioso ha aumentado en más del 300% en elementos dañinos nuevos. Los valores más elevados corresponden a virus, programas espía, *phishing* (suplantación de identidad) y *spam* (el correo basura o cebo). Este último *malware* se ha cuadruplicado en dos años.

Los anuncios de fármacos fueron el tema más recurrente de los mensajes masivos o *spam* enviados a nuestros correos el año pasado, según el Informe de Seguridad Antivirus 2007 en materia de *malware* y *spam* elaborado por BitDefender.

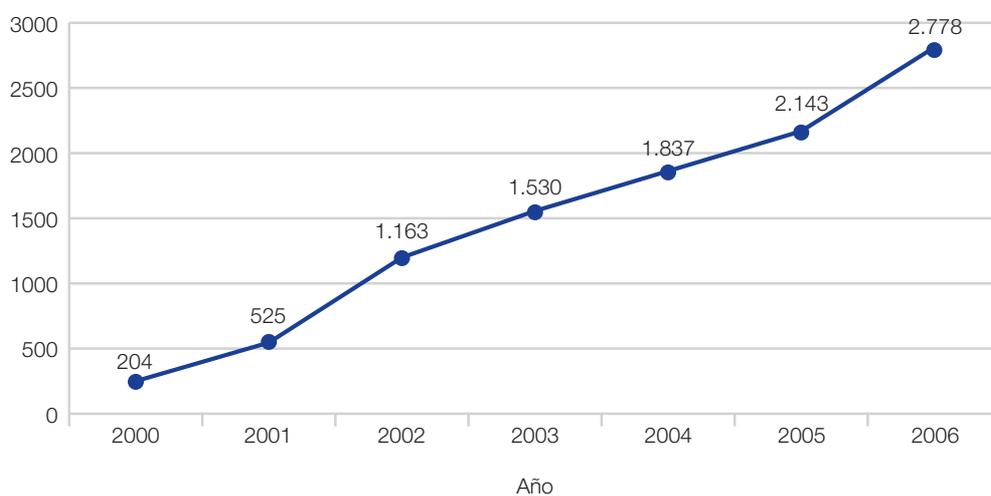
El comercio electrónico, como podemos observar en el siguiente gráfico, crece año a año y los pagos por Internet con tarjetas bancarias cuentan, cada vez más, con sistemas de seguridad en los que se solicita una contraseña de uso exclusivo para comprar y realizar operaciones y transacciones en la Red.⁷³

La desconfianza con las formas de pago va perdiendo peso, pero sigue, en todo caso, en unas cifras demasiado elevadas. A medida que prolifera el uso de Internet como medio para realizar transacciones en línea en las que los usuarios deben indicar datos personales, los ciberdelincuentes buscan la forma de acceder a esa información con el objetivo de utilizarla posteriormente con fines lucrativos⁷⁴.

Para que los no compradores se inicien en la compra por Internet, es necesario mejorar la percepción de la seguridad de las transacciones, que Internet se convierta en un medio exclusivo, así como mejorar el interés de la oferta. Tanto compradores como no compradores en línea utilizan Internet como fuente de información comercial. Más del 80% de los internautas compradores emplearon Internet como canal de información comercial, al igual que el 41% de los que no compraron por Internet.

73. Estudio sobre Comercio Electrónico B2C 2007 del Observatorio de Red.es.

74. Los laboratorios de McAfee Avert indican que los ataques contra servicios que usan Internet serán una de las principales amenazas de seguridad de este año con carácter global.

Gráfico 5. Tipología de problemas en las compras por Internet

Fuente: Observatorio de Red.es 2007

En el último año, se ha reducido en dos puntos el porcentaje de internautas que realiza alguna reclamación a causa de las compras a través de la Red, pasando del 6% al 4%. Además, actualmente, la mayoría de los compradores ya conoce la existencia de los sellos de calidad, y de éstos, más de la mitad los ha tenido en cuenta al comprar en un determinado establecimiento virtual, aportando estos sellos un plus de confianza a los sitios web de comercio electrónico.

Podemos ver en el gráfico siguiente la distribución de los problemas detectados en las compras en línea, donde destacan fundamentalmente los asociados a la logística y entrega de los productos.

La suplantación de identidades corporativas para obtener datos y claves bancarias privadas a través de correos electrónicos fraudulentos, conocida por *phishing*, es la estafa más frecuente en la Red en España. En la *Memoria de Reclamaciones* del Banco de España de 2007 se señala que “Los intentos de fraude por Internet han crecido de forma alarmante

en los últimos tres años”, basándose en datos del servicio *anti-phishing* de Telefónica. En el primer semestre de 2007, el número de casos ascendió a 1.964, frente a los 1.184 totales de 2006.

Otro modo de suplantación de identidad es el *pharming*, que consiste en modificar el sistema de resolución de nombres, de manera que cuando el usuario crea que está accediendo a su banco en Internet, realmente está accediendo a la IP de una página web falsa.

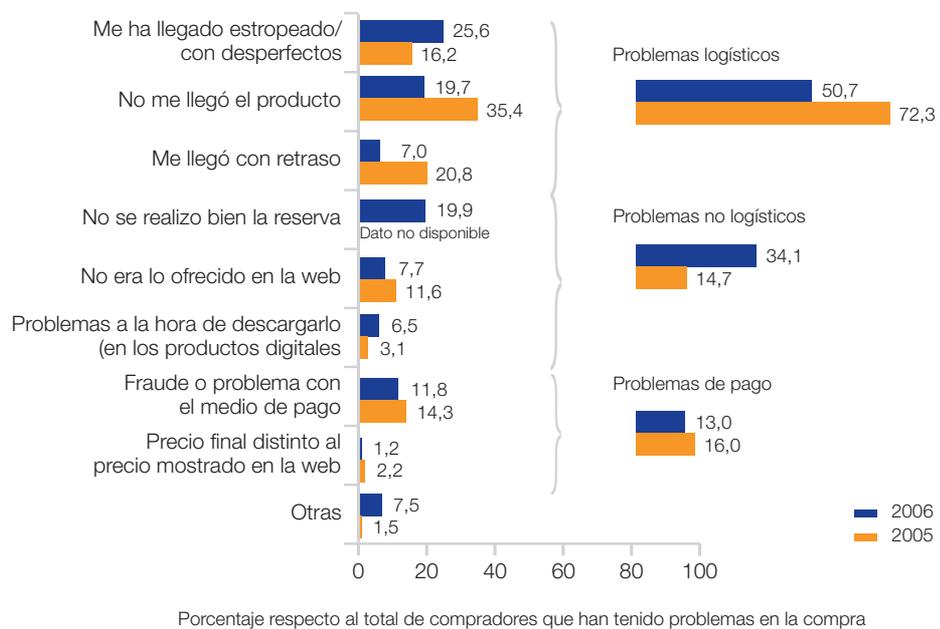
El *phishing* debe su éxito a la ingeniería social, aunque no todos los usuarios caen en estos trucos⁷⁵. Cada intento de *phishing* se debe dirigir a un único tipo de servicio bancario, por lo que las posibilidades de éxito son muy limitadas. Por el contrario, el *pharming* puede atacar a un número de usuarios muchísimo mayor.

Se detectan numerosas cláusulas abusivas en los contratos en el comercio electrónico, como⁷⁶:

75. Bernardo Quintero (Hispacec). Servicios anti-phishing efectivos, 2007.

76. Véase el informe sobre cláusulas abusivas en el comercio electrónico elaborado por CECU.

Gráfico 5. Tipología de problemas en las compras por Internet



Fuente: Observatorio de Red.es 2007

- Modificación de la oferta publicada en la web.
- Por el simple hecho de haber efectuado la compra o haber navegado por el portal, se entienden incorporadas al contrato las condiciones generales.
- Limitaciones de responsabilidad.
- Restricciones en materia de garantía.

- Sometimiento en el litigio a un determinado foro.

Adicionalmente, el comercio electrónico y las compras por Internet presentan otros problemas asociados a la seguridad, como virus, *phising*, *pharming* o *spam*, y otros, como los derivados de la logística y entrega de los productos o la modificación de las ofertas en relación con lo anunciado en la web.





los consumidores y la energía

Los consumidores y la energía

6.

6.1 Introducción

Este trabajo sintetiza algunas de las posibles preocupaciones de los consumidores españoles con respecto a su aprovisionamiento proveniente del sector energético. Nos vamos a centrar en las tres principales energías finales: electricidad, gas natural y productos petrolíferos.

Hay muchos tipos de consumidor de energía. Los hay muy grandes, como, por ejemplo, las acerías o la producción de aluminio en lo que se refiere a su consumo eléctrico; las centrales eléctricas o la industria de los fertilizantes en cuanto a consumidores de gas natural; o las grandes flotas de transporte en cuanto a su aprovisionamiento de gasóleo. En el otro extremo está el consumidor doméstico o el pequeño comercio. Y entre ambos hay una variedad de empresas de tamaño mediano en cuanto a consumidores de energía. En este trabajo, nos vamos a orientar hacia los consumidores domésticos y el pequeño comercio.

Normalmente, el precio de la energía suele ser la principal fuente de interés: las noticias relacionadas con sus variaciones merecen casi siempre gran atención por parte de los medios de comunicación, que suelen subrayar su repercusión sobre la capacidad de compra de los consumidores. Por ello, en primer lugar, nos hemos preguntado por el peso de los bienes y servicios energéticos sobre el conjunto de gastos efectuados por los hogares españoles y, a continuación, hemos recopilado información sobre los precios de la electricidad, el gas natural, el gasóleo y la gasolina sin plomo en la Unión Europea, con el fin de comparar los valores que alcanzan en los distintos países para contextualizar la situación de España.

En segundo lugar, y también en relación con los precios, nos referimos al proceso de liberalización que se ha producido durante los últimos años en los mercados del gas y la electricidad, que ha abierto la posibilidad de

que los consumidores de ambos productos puedan elegir libremente a su suministrador, negociando con él las tarifas a las que se van a abastecer. Este proceso va a completarse durante los próximos años, en los que las tarifas reguladas irán desapareciendo paulatinamente, dando paso a las llamadas “tarifas de último recurso”, destinadas exclusivamente a aquellos consumidores más vulnerables, por su menor capacidad para negociar el precio con los proveedores. En este punto, examinamos los resultados de la apertura de los mercados al por menor en España y planteamos las claves del proceso de sustitución de las tarifas reguladas por las de último recurso.

Posteriormente, nos preocupamos por la seguridad de suministro, pues dada la elevada dependencia energética de España, que se ve obligada a importar casi toda la energía primaria que consume, se trata de una variable clave para que los consumidores puedan contar con la garantía de que disponen de un suministro fiable y estable.

Recibir un buen servicio, o disponer de un suministro fiable y de calidad, puede resultar tanto o más relevante que el precio al que se consigue. Esta cuestión resulta particularmente relevante en el caso del aprovisionamiento de electricidad, debido a sus particulares características.

Finalmente, presentamos algunas reflexiones sobre el déficit de ingresos existente en el sector eléctrico, ya que puede tener notables repercusiones sobre el sistema tarifario y la transición a las tarifas de último recurso.

6.2 El gasto energético de los consumidores

Hemos confeccionado un resumen del gasto realizado por los hogares españoles en materia de energía. Podemos observar que el consumo de energía en sentido amplio supone el 7% del gasto total de los consumidores. Este porcentaje no ha cambiado en la última década.

62. Según el estudio de REDES, *Uso y Perfil de Usuarios de Internet en España* (mayo 2006), un 32% de la población desconoce completamente la red.

TABLA 1. RELEVANCIA DEL CONSUMO DE ENERGÍA EN LOS HOGARES ESPAÑOLES

	Gasto total (en miles de euros)	Participación en el total de gastos (%)	Gasto medio por hogar (en euros)	Gasto medio por persona (en euros)
ELECTRICIDAD	7.336.202,91	1,57%	462,69	167,36
GAS	3.578.520,41	0,77 %	225,69	81,64
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y SÓLIDOS	1.777.458,96	0,38 %	112,11	40,55
CARBURANTES Y LUBRICANTES PARA EL AUTOMÓVIL	19.858.858,43	4,26 %	1.252,48	453,04
TOTALES	32.551.040,71	6,98%	2.052,97	742,59

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, 2006.

Con respecto a la Tabla anterior, merece la pena hacer hincapié en las siguientes ideas:

El 61% de ese gasto de los hogares lo justifica el automóvil (gasolina y gasóleo fundamentalmente).

El consumo de electricidad representó el 1,57% del total del gasto efectuado por los hogares españoles, alcanzando con ello un nivel algo más bajo que el obtenido una década antes, cuando suponía casi el 2%.

El restante 1,15% es gas, GLP y otras formas de proveer calefacción y agua caliente.

El gasto medio por hogar en carburantes, gas y combustibles se ha multiplicado aproximadamente por dos en una década (en valores absolutos).

Mientras que la participación de los carburantes en el gasto total ha crecido en casi medio punto, la de los otros dos productos se ha mantenido más o menos estable.

En este apartado podemos concluir que el gasto energético, debido principalmente a la subida de los precios del petróleo (y del gas, en menor medida), hace que al consumidor le sea difícil reducir el peso de la energía en su cesta de gastos. Y es el automóvil lo que ocupa la mayor parte de dicho gasto.

6.3 Los precios de la energía en España, en comparación con el resto de la Unión Europea

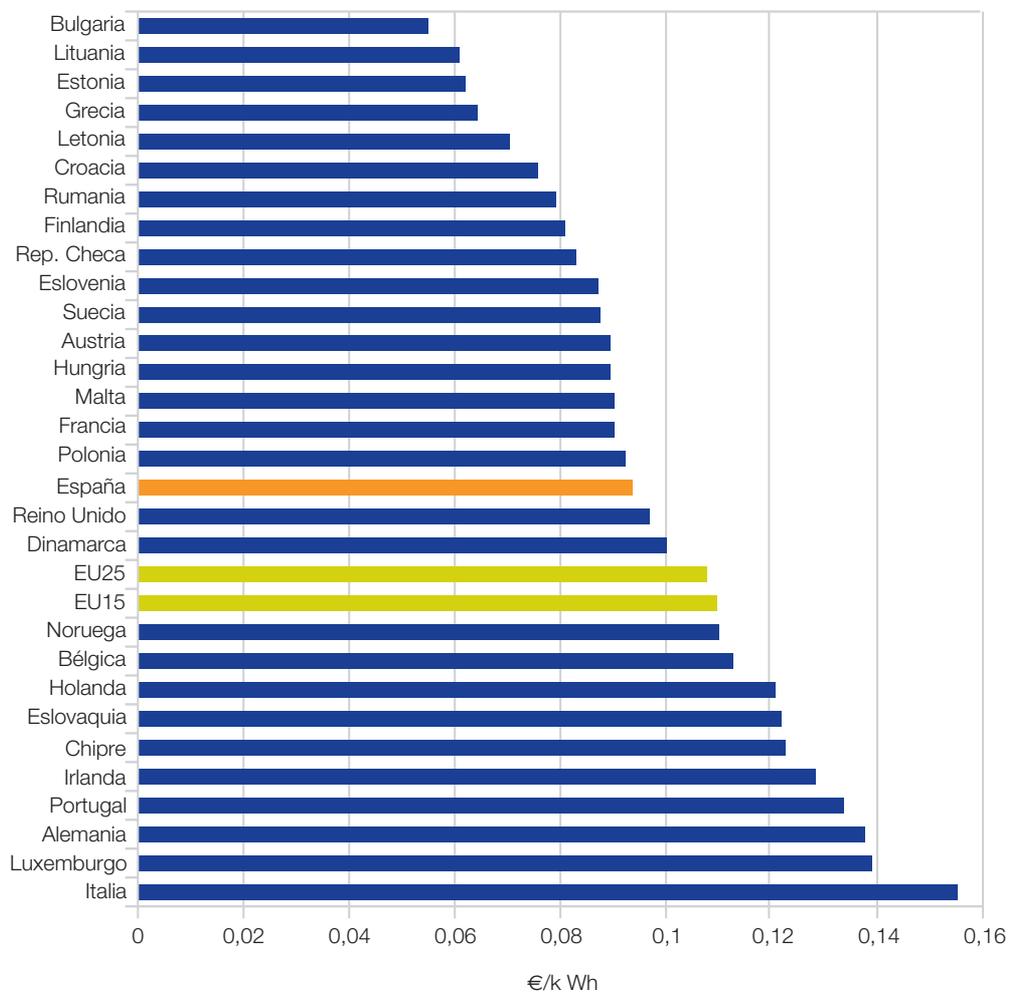
6.3.1 Precios de la electricidad en España

Como se puede comprobar, los precios de la electricidad en España, para consumidores domésticos, se encuentran ligeramente por debajo de la media de la UE-25, lo que contrasta con el hecho de que la renta per cápita de la economía española fue, en 2006, prácticamente equivalente al valor promedio de la zona.

Aunque no es objeto de este trabajo analizar los precios industriales, a continuación se expone su situación. Como se observa, la posición española es más o menos parecida al caso de los domésticos.

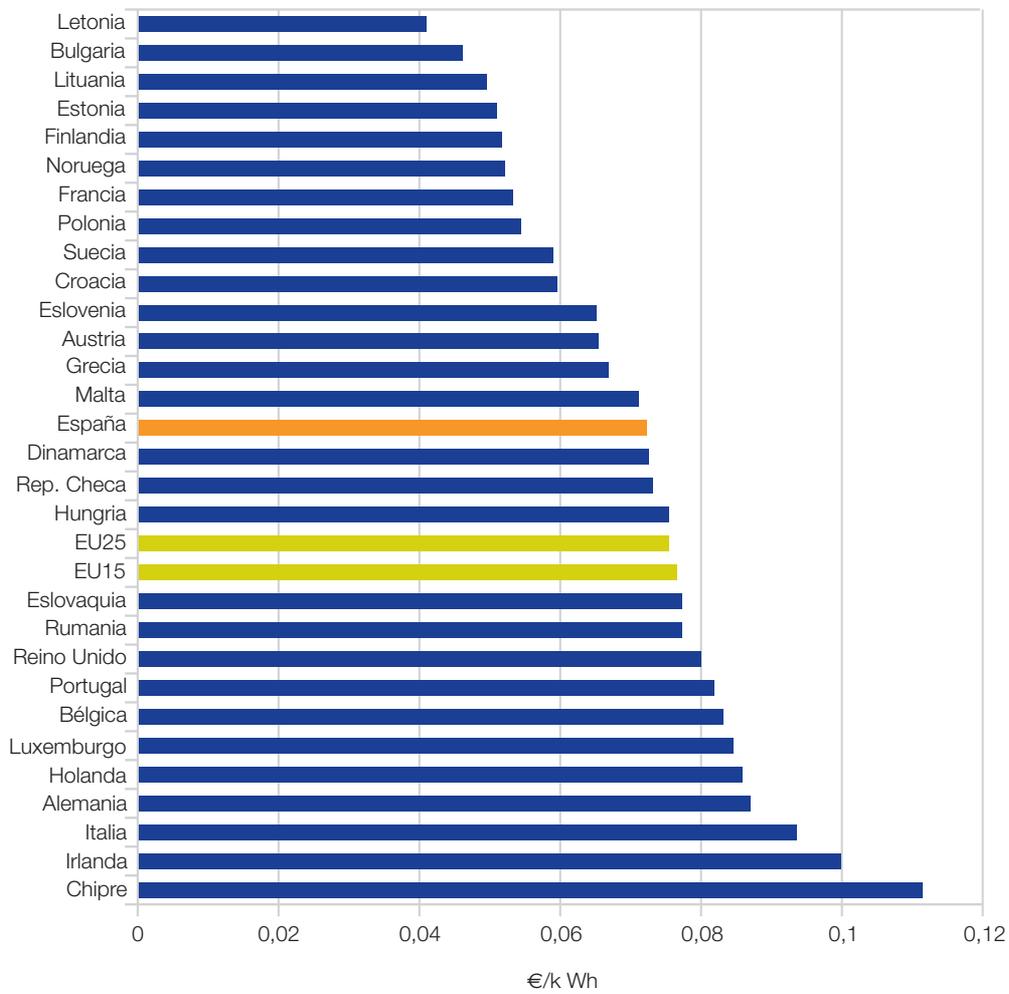
Podemos concluir con que los precios eléctricos españoles están ligeramente por debajo de la media de la UE, sea UE-15 o UE-25. Cómo se verá más adelante, puede que haya cierta artificialidad en esta fotografía, ya que el alto peso de consumos a tarifa (y más en el caso de consumidores domésticos) y el "déficit" tarifario están difiriendo costes presentes hacia años venideros.

Precios de la electricidad en la UE para consumidores domésticos (2006)



Fuente: Eurostat

Precios de la electricidad en la UE para consumidores industriales (2006)



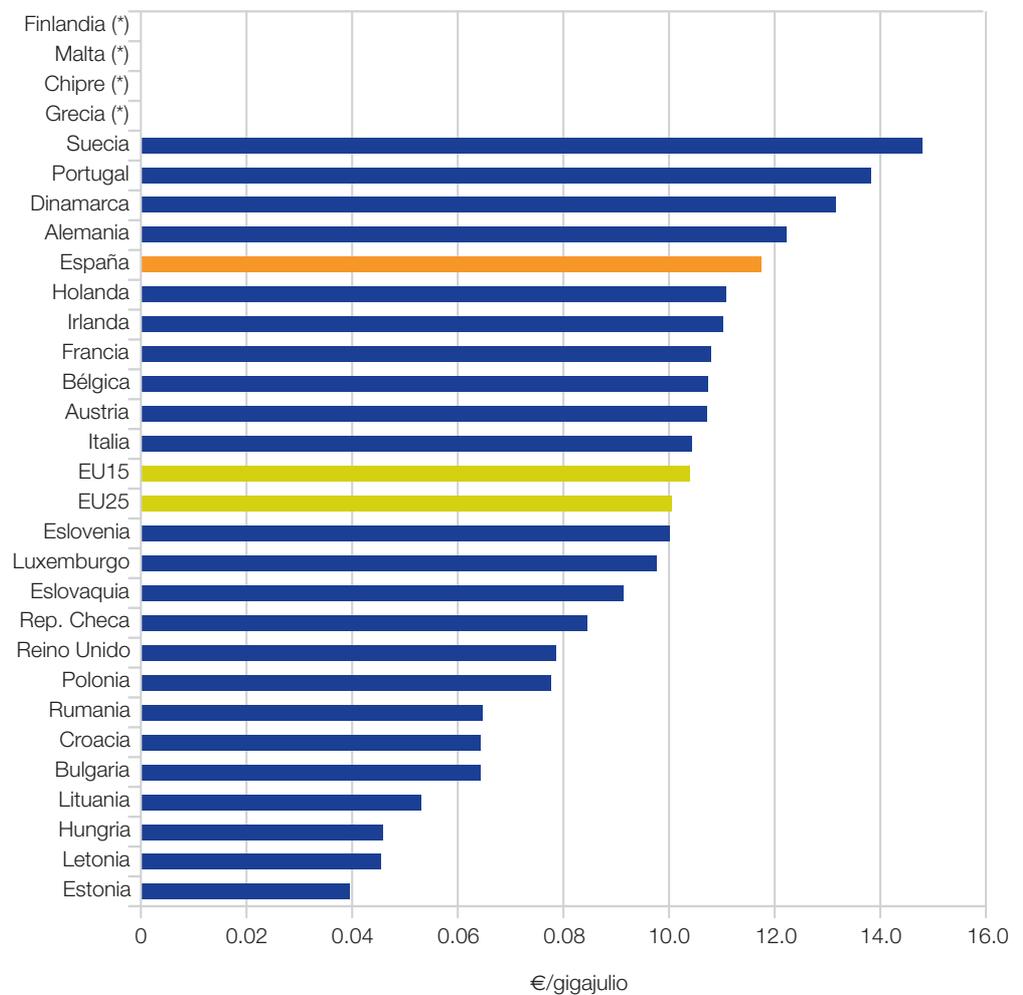
Fuente: Eurostat

6.3.2 Precios del gas natural en España

En una comparación similar para los precios del gas, se obtiene un resultado diferente: los consumidores domésticos pagan el gas algo más caro que en la mayoría de países de la UE.

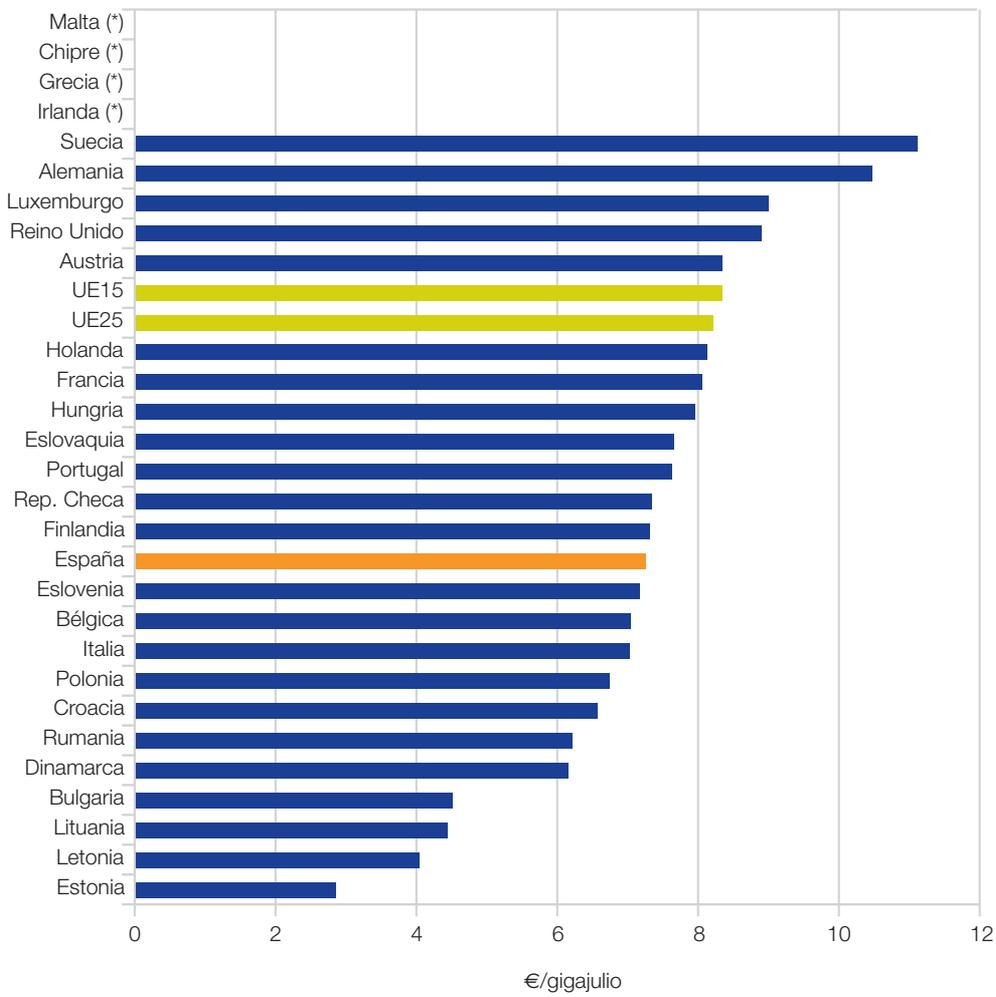
En el caso de los consumidores industriales de gas, estos salen mejor parados que los domésticos en la comparación.

Precios del gas natural en los hogares de la UE (2006)



Fuente: Eurostat

Precios del gas natural para consumidores industriales en la UE (2006)



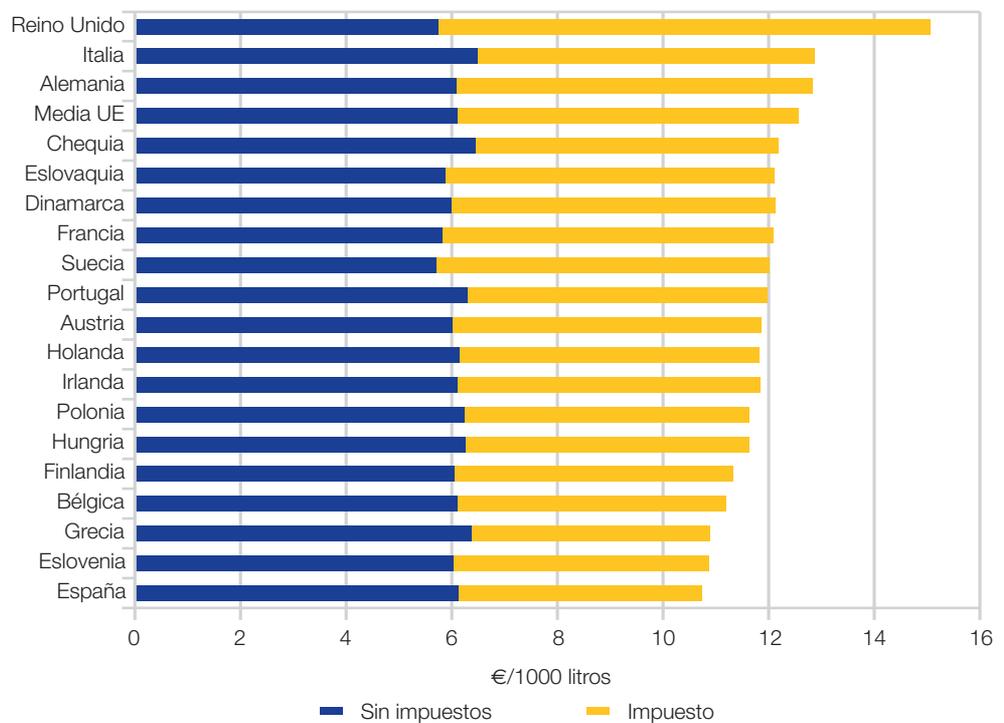
Fuente: Eurostat

6.3.3 Precios de gasóleo y gasolina sin plomo (con iva + impuestos especiales)

En cuanto a derivados del petróleo, España se distingue por tener el gasóleo de automoción más barato de la UE, y una de las gasolinas sin plomo más baratas. Ello se debe,

fundamentalmente, al menor peso de la carga impositiva, pues el precio sin impuestos es similar a la media. Examinamos el gasóleo en primer lugar:

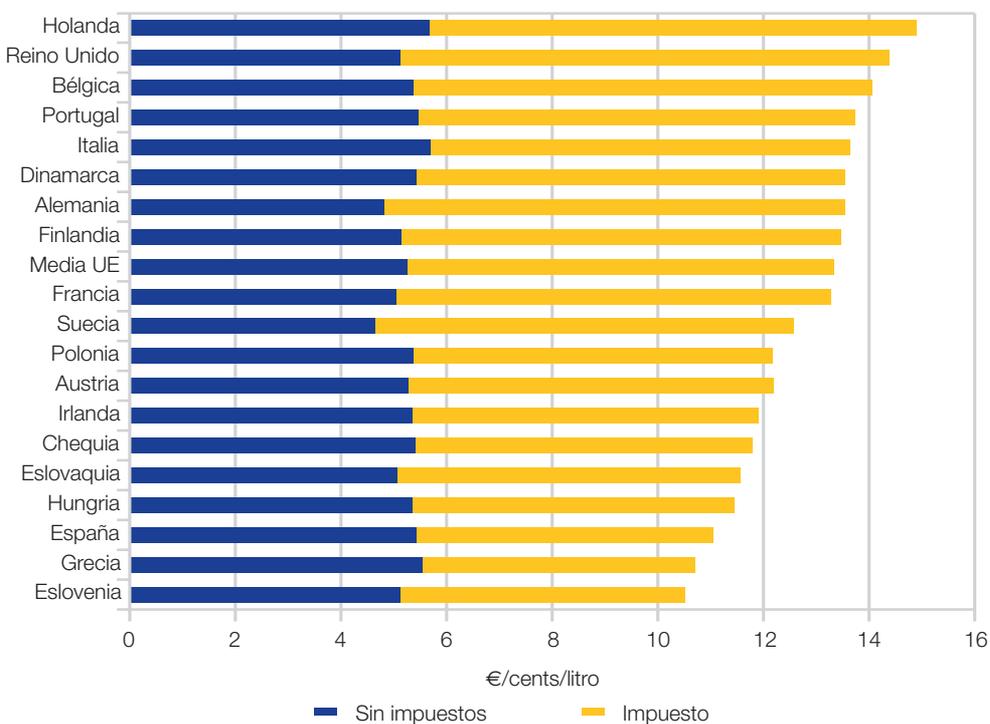
Precios del gasóleo de automoción en la UE (dic 2007)



Fuente: MITYC

Y la gasolina sin plomo en segundo lugar:

Precios de la gasolina sin plomo 95, en la UE (dic 2007)



Fuente: MITYC

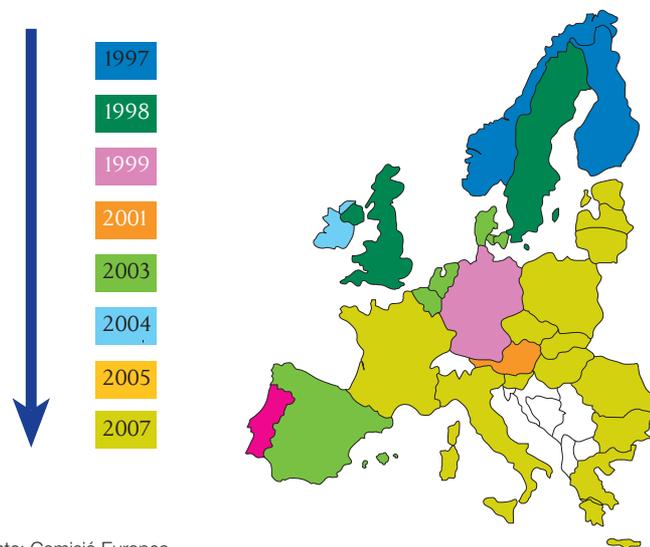
6.4 ¿Tarifa integral o contratos a precio de mercado?

Los sectores del gas y la electricidad han experimentado un proceso de liberalización que ha supuesto, entre otros cambios, que los consumidores puedan, al margen de la red de transporte o distribución a la que

estén conectados, contratar el suministro con cualquiera de los comercializadores que se muestren dispuestos a abastecerlos.

Como se observa en el Gráfico que figura a continuación, esto es así, para España, desde 2003.

Gráfico 3. Apertura de los mercados



Fuente: Comisión Europea

Sin embargo, la Administración también decidió que mientras se alcanzaba un nivel de competencia suficiente en los mercados minoristas de gas y electricidad, se mantendrían las “tarifas reguladas”, es decir, unos precios fijados por el Gobierno, a los que estarían obligadas a suministrarles las compañías titulares de las redes de distribución a las que estuvieran conectados.

Además, la legislación comunitaria prevé la supresión de las tarifas reguladas para todos los consumidores de gas y electricidad, aunque permite establecer un suministro de último recurso, al que puedan acogerse aquellos usuarios que, por tener un menor nivel de consumo, disponen de menor capacidad de negociación, y van a encontrarse con más dificultades para beneficiarse de la liberalización de los precios. Ese suministro de último recurso es, por tanto, una “opción refugio”, destinada a consumidores que, o no encuentran alternativas mejores en el mercado, o consideran que las rebajas de precios que podrían conseguir no les compensan los costes de búsqueda y contratación.

Las tarifas de último recurso (TUR) se han de establecer de forma que no interfieran con el libre funcionamiento del mercado minorista. Para ello, las TUR deben recoger todos los costes asociados al servicio que retribuyen, es decir, han de ser “aditivas”, en el sentido de que su nivel ha de ser el resultado de la suma de todos los costes en que incurren las compañías que proporcionan el servicio.

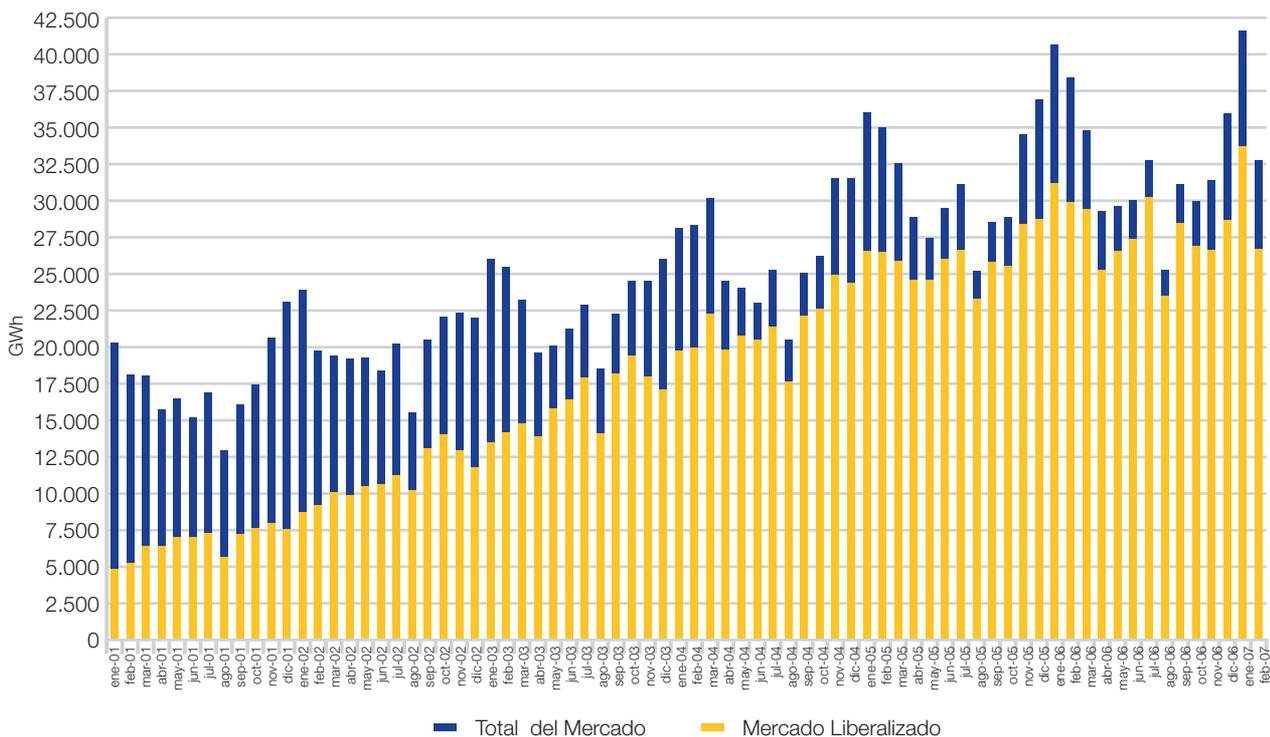
Durante los últimos años, las tarifas integrales han seguido caminos distintos en gas y electricidad:

- a) En el sector del gas, el procedimiento que se emplea para establecerlas permite trasladar de forma más o menos “correcta” la evolución de los costes que conlleva la prestación del servicio (es decir, las tarifas tienen un grado de aditividad “razonable”). En consecuencia, resulta sencillo, sobre todo para los grandes consumidores, encontrar mejores ofertas negociando a precio libre: según los últimos datos disponibles, correspondientes a principios de 2007, el 100% de la demanda de gas procedente del sector eléctrico se

contrata a precio libre; mientras que alrededor del 30% del resto del consumo (la "demanda convencional") se abastece a tari-

fa regulada. Como resultado, entre el 80% y el 90% del consumo de gas natural en España se contrata a precio libre.

Ventas mensuales en Gas Natural. Mercado liberalizado vs Total de mercado



Fuente: ENAGAS

Por tanto, la transición hacia las TUR no se presenta complicada. De hecho, el calendario para suprimir las actuales tarifas reguladas e introducir las TUR habla de plazos muy cercanos en el tiempo:

- A partir del día 1 de enero de 2008, queda suprimido el sistema tarifario de gas natural, estableciéndose las TUR, a las que podrán acogerse, exclusivamente, los consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar, con independencia de su consumo anual.
- A partir del 1 de julio de 2008, sólo podrán acogerse a la TUR aquellos consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar, y cuyo consumo anual sea inferior a 3 GWh.
- A partir del 1 de julio de 2009, sólo podrán acogerse a la TUR aquellos consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar y cuyo consumo anual sea inferior a 2 GWh.
- A partir del 1 de julio de 2010, sólo podrán acogerse a la TUR aquellos

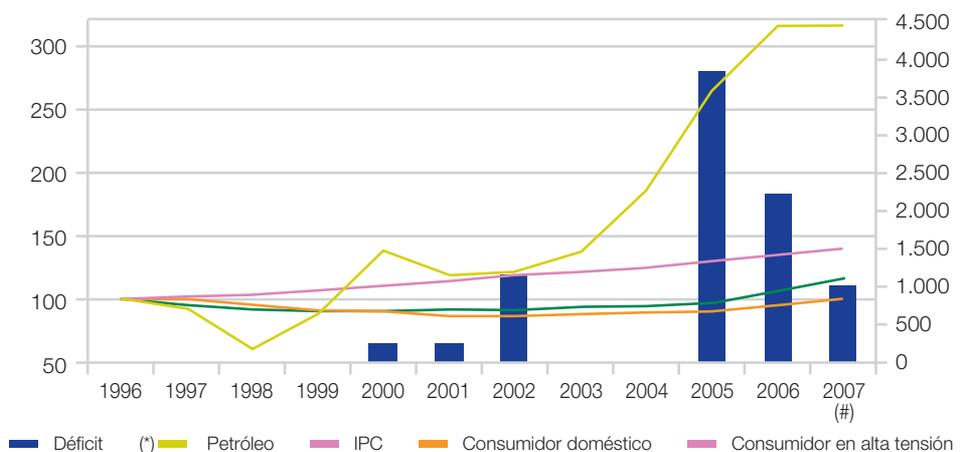
consumidores conectados a gasoductos cuya presión sea menor o igual a 4 bar y cuyo consumo anual sea inferior a 1 GWh.

b) En el sector eléctrico, la situación es mucho más compleja, como consecuencia, principalmente, de la existencia del llamado "déficit tarifario". El problema es que, desde el año 2000, los precios regulados (fijados *ex ante* por el Ministerio) no permiten cubrir todos los costes (*ex post*) que la regulación reconoce a las empresas que prestan el servicio a los clientes que no contratan a precio libre.

La principal causa de ese denominado "déficit tarifario" es que el precio de la electricidad "al por mayor" (es decir, el coste de la energía que adquieren los distribuidores para suministrarla a precio regulado) ha crecido de forma muy notable, situándose muy por encima de los niveles estimados *ex ante* a la hora de calcular la tarifa para el siguiente período.

Como resultado, al cobrar a los clientes esa tarifa, los ingresos no han permitido retribuir todos los costes que la normativa reconoce a los distribuidores (entre ellos, y muy principalmente, el coste íntegro de las compras de electricidad al por mayor).

Evolución de las tarifas, el IPC, el precio del crudo y el déficit tarifario



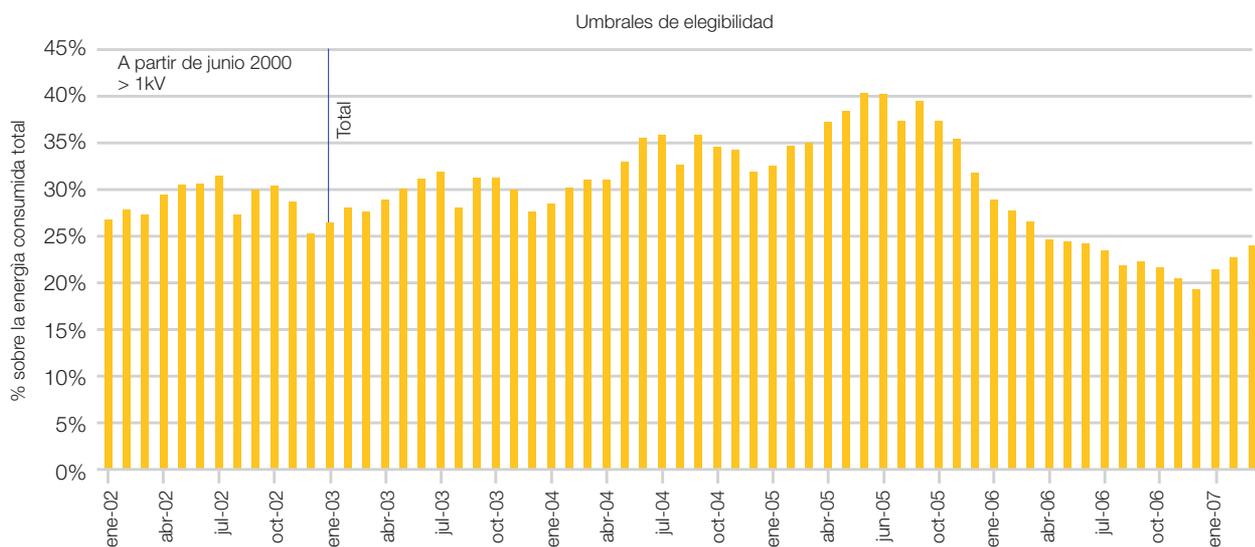
(#) Los datos de 2007 están tomados en el mes de julio, con los valores de ese mes y las previsiones existentes
 (*) El valor inicialmente previsto para 2007 fue de 1.500 millones de euros

Fuente: SGE

Los efectos de tal “déficit” han sido varios, pero principalmente hay dos: la imposibilidad de que los comercializadores compitan con una tarifa artificialmente baja, y que el consumidor hoy pague un precio artificialmente bajo, pues tendrá que pagar en el futuro lo que hoy se ha ahorrado.

Fruto de todo ello es una situación opuesta a la del gas natural: la mayor parte del consumo eléctrico permanece a tarifa.

Participación de la energía consumida en el mercado %



Fuente: CNE

La existencia del “déficit tarifario” en el sector eléctrico, unida al menor avance de la liberalización en el mercado eléctrico, junto con otros factores, como la pervivencia de “subsídios cruzados” entre las tarifas que pagan diferentes tipos de consumidores (es decir, unos están afrontando una parte de los costes en que incurren los otros), han aconsejado que el calendario para el establecimiento de las TUR sea más prolongado que en sector del gas⁷⁷:

- El 1 de julio de 2008 desaparecen las tarifas reguladas de alta tensión.

- A partir del 1 de enero de 2009, desaparecen las actuales tarifas reguladas, y se da la posibilidad a todos los consumidores de acogerse a la TUR.
- A partir del 1 de enero de 2010, sólo podrán permanecer acogidos a ella los consumidores con suministros en baja tensión.
- A partir del año 2011 podrán acogerse a las TUR los consumidores de energía eléctrica cuya potencia contratada sea inferior a 50 KW⁷⁸.

77. Aun después de haber racionalizado al máximo los costes del sistema y de incentivar el ahorro eléctrico por parte de los consumidores, será necesaria una subida de las tarifas para que se adapten a la estructura de costes actual.

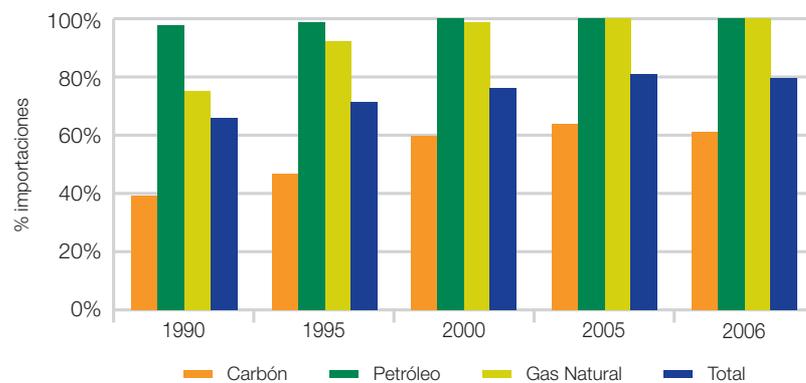
78. Tanto este límite, como el calendario, podrán ser modificados por el Gobierno si así lo aconseja la situación del mercado.

6.5 Seguridad de suministro

Aunque es muy importante tanto el peso del gasto energético en el gasto total de las familias, como el precio pagado en relación

con otros países comparables, y la próxima desaparición de las tarifas integrales (para gas y electricidad) tal y como hoy las conocemos, estos no son todos los elementos de interés para el consumidor. Hay que considerar también recibir un suministro fiable y de calidad.

Grado de dependencia energética (1990-2006)



Fuente: MITYC

Pero la seguridad de suministro presenta diversas aristas, especialmente en un país como España, altamente dependiente de las importaciones.

España carece de abastecimientos propios de gas y petróleo, y se ve obligada a cubrir con importaciones casi todas sus necesidades de estos combustibles, así como la mayor parte del carbón que dedica a la generación de energía. El resultado es que el fuerte crecimiento de la demanda registrado hasta 2005 se ha ido traduciendo en un sensible aumento de nuestra dependencia energética respecto al exterior, lo que ha acrecentado la vulnerabilidad de la economía española ante cambios en los precios internacionales de las energías primarias y acontecimientos capaces de influir en la seguridad de los abastecimientos.

La paulatina sustitución del carbón nacional por carbón importado, más barato y eficiente, unida a la creciente utilización de gas en nuestro sistema energético, han alimentado esa dependencia, mientras que la reciente incorporación de las energías renovables (que contribuye a contenerla) no ha sido suficiente. El parón en los desarrollos hidroeléctricos (está agotado prácticamente todo el potencial) y de nueva energía nuclear abunda en esa creciente y alta dependencia. A largo plazo, la evolución de la dependencia energética de España con respecto al exterior depende de factores muy diversos:

- a) En primer lugar, de la composición de la demanda de energías primarias. Durante los últimos años se ha producido un notable cambio en la estructura de la cesta de energías primarias utilizadas para satisfa-

cer las necesidades de los consumidores españoles: el petróleo, el carbón y la energía nuclear han ido perdiendo peso relativo, mientras que la participación del gas natural se ha multiplicado por cuatro (no obstante, entre 1990 y 2006, la utilización de petróleo ha crecido un 50%). En la medida en que el consumo de electricidad se siga incrementando y la utilización de fuentes renovables no permita cubrir completamente ese aumento, será necesario importar crecientes volúmenes de gas natural para atenderlo. Conviene destacar aquí que no se trata de una “cuestión de cantidad”: puede ocurrir que el parque de generación mediante tecnologías renovables y su aportación a la producción de electricidad aumenten más que la demanda, pero, al mismo tiempo, sea necesario establecer nuevas plantas que aporten potencia firme y flexible, para proporcionar respaldo a las “tecnologías intermitentes”. Al mismo tiempo, el progresivo desarrollo de las redes de transporte y distribución de gas permitirá que muchos más consumidores tengan acceso al mismo, y ello se traducirá en la necesidad de importar mayores volúmenes. El petróleo está descartado, en principio, como combustible para la generación de electricidad, pero seguirá siendo utilizado masivamente para el transporte. En este caso, los principales factores que pueden ayudar a que se reduzca nuestra dependencia energética son la moderación de la demanda y la introducción de los biocombustibles (aunque parece imposible que podamos cubrir todas las necesidades previstas a partir de nuestros propios recursos, lo que dará lugar a una nueva fuente de dependencia energética).

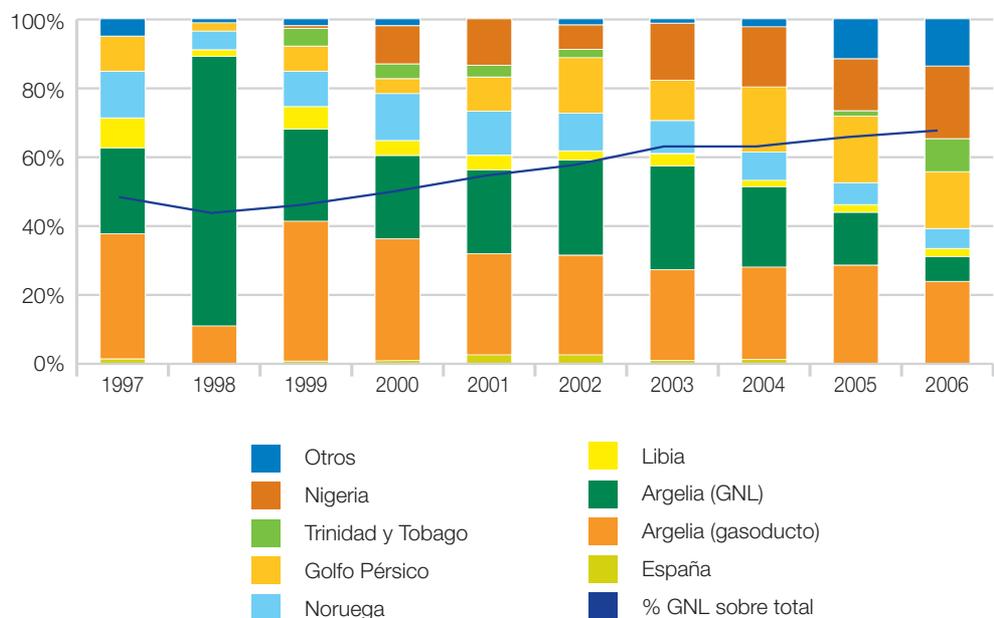
b) Una forma de reducir los riesgos de la dependencia energética (aunque ésta, en sí misma, no disminuye) es tratar de diversificar al máximo los orígenes de los aprovisionamientos. En el caso del petróleo, ello resulta más complicado por la concentración de la oferta y la concentra-

ción del precio a través de la OPEP. Pero en lo referente al gas natural, resulta posible alcanzar un mayor grado de diversificación desarrollando los gasoductos que permiten importar gas desde los países vecinos (tanto del norte de África como de la Unión Europea), e instalando nuevas plantas de regasificación, gracias a las cuales se puede acceder al gas situado en áreas geográficas más lejanas. Durante los últimos años, se han puesto en marcha nuevas plantas de regasificación que han permitido diversificar el origen de nuestros abastecimientos de gas. Además, el Medgaz contribuirá a ampliar el acceso a aprovisionamientos del norte de África, y es previsible que sirva para impulsar el desarrollo de las interconexiones entre los sistemas gasistas de España y la Unión Europea.

c) En tercer lugar, se ha de tener en cuenta el posible comportamiento de la demanda: un país que carece de gas y petróleo y que ha de importar carbón del exterior, más barato y eficiente que el nuestro, se ve abocado a un progresivo incremento de la dependencia energética si no consigue controlar el incremento del consumo. En este sentido, las políticas que permiten moderar su aumento, sin limitar el crecimiento económico, no sólo reducen las exigencias de aprovisionamientos energéticos de los que España carece, sino que, además, amplían el horizonte temporal del que se dispone para la puesta en marcha de nuevas tecnologías que resulten menos contaminantes y utilicen los recursos autóctonos. La promoción del ahorro y la eficiencia energética ha cobrado nuevos bríos durante los últimos años, gracias a la puesta en marcha de los planes de acción que están permitiendo desarrollar la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética.

De cara a los próximos años, es posible reducir la dependencia exterior y sus riesgos actuando en los siguientes frentes:

Origen geográfico de los aprovisionamientos de gas natural en España



- La política energética comunitaria. Se ha de impulsar la consecución de un único mercado energético, en el que garantizar el acceso a aprovisionamientos seguros sea un objetivo común que implique a todos los gobiernos de los Estados miembros y a las propias instituciones comunitarias. En ese mercado energético integrado, España se podrá beneficiar del desarrollo de las redes transeuropeas de gas y electricidad, del aumento de la capacidad de las conexiones internacionales y de la consolidación de un mercado más amplio y liberalizado, en el que se equiparen las reglas del juego y todos los agentes puedan operar en las mismas condiciones. La próxima presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, coincidiendo con la revisión del Plan de Acción sobre Política Energética, debería servir para impulsar el Mercado Interior de la Energía y promover la lucha contra el cambio climático, el ahorro y la eficiencia energética, la utilización de

las energías renovables, el fortalecimiento de la seguridad de suministro y el reforzamiento de las políticas de I+D+i en el sector energético, que han de ser objetivos comunes de los diferentes partidos políticos, al margen del resultado de las próximas elecciones generales.

- Diversificación de energías primarias, tecnologías y orígenes geográficos de los aprovisionamientos.
- Dar prioridad a la utilización de las energías renovables en el *mix* energético para favorecer la utilización de recursos autóctonos.
- Asegurar la disponibilidad de aquellas infraestructuras que contribuyen a reducir la dependencia energética y/o diversificar los abastecimientos: las conexiones internacionales de nuestros sistemas eléctrico y gasista, los almacenamientos subterráneos

y plantas de regasificación, las líneas de transporte imprescindibles para satisfacer la demanda e incorporar a la red la electricidad producida por las nuevas plantas de generación (en particular, por las instalaciones que emplean fuentes renovables), etc.

6.6 Calidad en el suministro

Dependiendo del producto energético que consideremos, ello se puede referir al número y la duración de las interrupciones de suministro, si hablamos de gas o electricidad, o a la distancia entre las estaciones de servicio si se trata, por ejemplo, de los carburantes.

Una de las particularidades del suministro de energía eléctrica es que no se puede realizar un control de calidad *ex ante*, sino que éste se ha de realizar *a posteriori*, cuando el producto ya se ha entregado. Además, hay que tener en cuenta que sobre dicho suministro influyen múltiples factores, que no siempre son plenamente controlables, y que lo hacen muy vulnerable ante circunstancias imprevistas (la extensión de las instalaciones eléctricas, su ubicación a la intemperie, su proximidad a elementos o agentes ajenos al servicio eléctrico... se unen a la necesidad de controlar los costes del servicio para evitar que se disparen los precios). En este contexto, la legislación actual opta por asociar los precios de la electricidad a unos niveles mínimos de calidad, de forma que si éstos se incumplen, el consumidor tiene derecho a recibir una determinada contraprestación económica.

Los niveles mínimos de calidad para el consumidor final (con independencia de que éste haya contratado el suministro a precio libre o a tarifa) están regulados en la actualidad por el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, parcialmente modificado por el Real Decreto 1634/2006, de 9 de diciembre. La calidad del servicio se define a través de tres parámetros:

- Continuidad del suministro, que se mide a través del tiempo de interrupción y el número de interrupciones de duración superior a tres minutos. Se diferencia entre interrupciones programadas, que han sido autorizadas por la Administración competente y comunicadas a los consumidores; y las imprevistas, que son las que se computan para ver si se superan los límites.
- Calidad del producto, relativa a las características de la onda de tensión, cuya regulación se concretará en el futuro mediante Instrucciones Técnicas complementarias.
- Calidad de la atención al cliente, que se refiere a aspectos como el enganche de las instalaciones, la atención a las reclamaciones, la información y el asesoramiento a los clientes, etc.

Además, en función de la extensión geográfica de los suministros afectados, se distinguen dos niveles:

- La calidad individual, que se refiere a cada consumidor.
- La calidad zonal, que se refiere a los siguientes tipos de zonas:
 - Urbana: capitales de provincia y municipios que cuentan con más de 20.000 suministros.
 - Semiurbana: municipios en que existen más de 2.000 suministro pero no se superan los 20.000.
 - Rural:
 - Concentrada: municipios que cuentan con más de 200 suministros pero que no superan los 2.000.
 - Dispersa: municipios en que no existen más de 200 suministros.

El distribuidor es el responsable del cumplimiento de los niveles mínimos de calidad, de modo que ha de conseguir que los cortes de suministro que se produzcan en sus zonas no excedan los umbrales fijados (en número de horas y de interrupciones), y

que cada uno de los consumidores conectados a sus redes no experimente cortes de suministro, en número y duración, superiores a los fijados por la norma. Tanto en un caso como en otro, los umbrales establecidos son más exigentes en las grandes aglomeraciones urbanas y se van suavizando cuando se refieren a áreas geográficas menos pobladas.

Para medir la calidad del servicio (en realidad, la continuidad del suministro, que es parámetro al que se refieren los requisitos mínimos de calidad), se estableció en 2002 un procedimiento homogéneo para todas las empresas. Las cifras previas a 2003, el primer año para el que se dispone de datos elaborados conforme a dicho procedimiento, las aportaban las compañías sin que existiera ninguna garantía de uniformidad.

Los niveles mínimos de calidad se han revisado durante la presente legislatura, mediante el Real Decreto 1634/2006, de 9 de diciembre, que introdujo umbrales más exigentes: se rebajó el número y la duración de las interrupciones que se pueden producir sin que el consumidor tenga derecho a indemnización.

¿Qué ocurre si no se alcanzan los niveles mínimos de calidad del servicio?:

- Si no se cumplen los requisitos de calidad individual, el consumidor afectado tiene derecho a recibir una contraprestación económica, mediante un descuento en su factura que depende del exceso con respecto al umbral que se ha superado (con un tope del 10% de la facturación anual del cliente). El órgano competente para resolver las discrepancias sobre el cumplimiento de los niveles mínimos de calidad individual es la Administración autonómica donde se ubique el suministro.
- Si no se cumplen los requisitos de calidad zonal, existe la obligación de corregir la deficiencia, elaborando un programa que apruebe la administración competente.

- Además de lo anterior, el consumidor afectado por el incumplimiento de la calidad de servicio individual puede reclamar, en vía civil, una indemnización por los daños y perjuicios que le haya causado dicho incumplimiento.

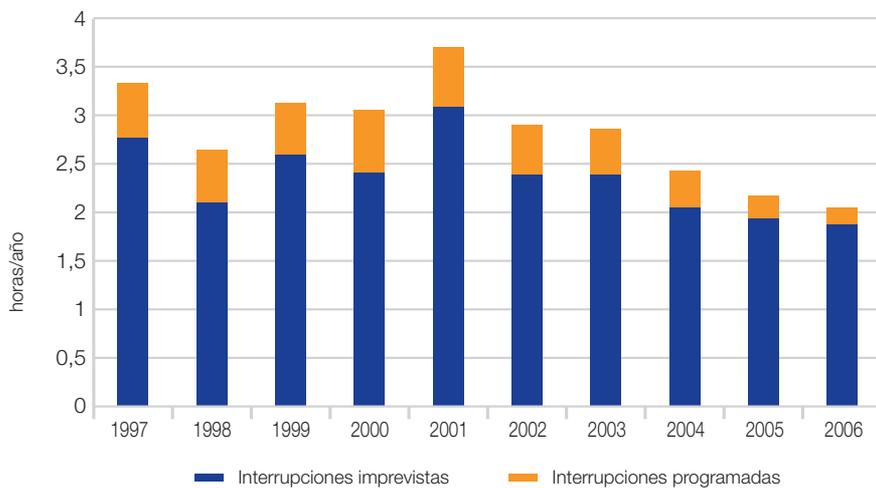
Asimismo, se puede reclamar la responsabilidad civil por daños ocasionados por productos defectuosos, entre los que se incluye la energía eléctrica, que viene regulada en la Unión Europea por la Directiva 85/374/CEE de 25 de julio, cuya adaptación al Derecho español se produjo mediante la Ley 22/1994, de 6 de julio de 1994.

La trayectoria de la continuidad del suministro ha sido muy favorable durante los últimos años: no sólo se ha producido una disminución de la duración de los cortes de suministro imprevistos, sino que, además, se ha reducido la de las interrupciones programadas, fruto de una mejor gestión del sistema eléctrico, que ha permitido aminorar los tiempos de reparación y mantenimiento de las instalaciones.

Finalmente, señalar que la calidad en el suministro eléctrico depende mucho de las inversiones en transmisión y distribución. En el gráfico que figura a continuación se muestran estas últimas.

Durante los últimos años, se han adoptado diversas medidas para resolver las carencias del sistema, principalmente planes de calidad. En los años 2004, 2005 y 2006 se han incluido en la tarifa unas partidas adicionales de 50 M€, 80 M€ y 90 M€, respectivamente, para ser empleadas en la mejora de la red de distribución existente y reforzar su mantenimiento. Las inversiones se instrumentan mediante la firma de convenios, y se financian a través de las citadas partidas y de las aportaciones de las empresas y las comunidades autónomas afectadas, en diferentes porcentajes. En particular, conviene destacar la reciente revisión del régimen retributivo de la distribución de electricidad. Ya en 2007, se

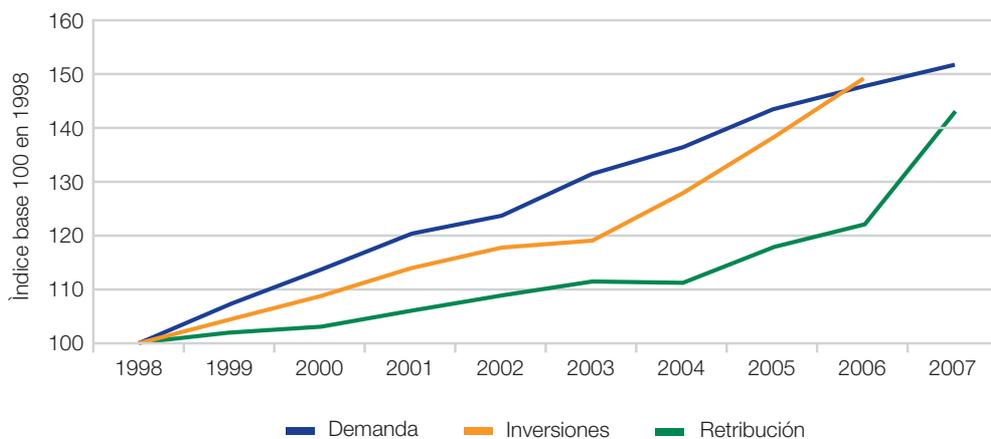
Continuidad del suministro (1997-2006)^(*)



(*) En este gráfico se ha representado el TIEPI ("tiempo de interrupción equivalente de la potencia instalada"), que se calcula multiplicando la duración de cada interrupción por la potencia afectada en ella, y una vez sumados los productos correspondientes a todos los cortes de suministro que se han registrado, se divide el resultado entre la potencia total del distribuidor.

Fuente: MITYC

Evolución de la demanda eléctrica y de las inversiones en distribución y de la retribución de la actividad



* Previsiones

Fuente: UNESA y MITYC

produjo un notable aumento de los recursos económicos destinados a dicha actividad, con el fin de cubrir el desfase que se venía registrando entre el aumento de la demanda, la evolución de las inversiones y los ingresos de las empresas distribuidoras. Desde este año, el nuevo régimen retributivo plantea incentivos para mejorar la calidad del servicio y reconoce de forma más coherente las inversiones llevadas a cabo por las empresas distribuidoras.

A pesar de que la calidad del suministro eléctrico en términos medios (medida por el TIEPI) ha mejorado, ocurren episodios puntuales de falta de suministro que a veces resultan muy graves, como los acaecidos el 23 de julio de 2007 en Barcelona (subestación de Maragall) o el 23 de enero de 2008 en Badalona, Sant Adrià de Besòs y Barcelona.

Aunque no es objeto de este trabajo asignar responsabilidades, hay que señalar que por diversos motivos, muy especialmente por la creciente aportación de las energías renovables, la operación del sistema resulta cada vez más compleja. Y si es más compleja, los riesgos son mayores. También la renovación y mejora de redes, especialmente en la distribución, es una tarea que no ha sido abordada con suficiente decisión en varias zonas de España, si bien en 2007 se empiezan a notar resultados. Por todo ello, los riesgos de faltas puntuales de suministro necesariamente estarán presentes en los próximos tiempos.

6.7 Nota explicativa sobre el “déficit tarifario” eléctrico

Desde el año 2000, las tarifas eléctricas no son aditivas. No resultan suficientes para cubrir todos los costes del suministro regulado. Habría que incrementarlas en torno a un 18,5% para alcanzar la aditividad. Esta insuficiencia tarifaria provoca un déficit en las liquidaciones del sistema practicadas por la CNE año tras año. La causa principal de la

insuficiencia tarifaria ha sido el espectacular incremento del precio de la electricidad en el mercado mayorista –donde se adquiere la electricidad para el suministro a tarifa– que no se ha visto acompañado de un incremento acorde en el cálculo *ex ante* de las tarifas⁷⁹.

En España, el precio de la electricidad en el mercado mayorista viene determinado principalmente por el precio del gas natural (que, a su vez, depende del precio del petróleo), la hidraulicidad del año (si llueve mucho, hay más oferta de energía hidráulica, cuyo coste variable es nulo) y el precio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (CO₂). Además hay otros factores, pero seguramente de menor importancia. El citado incremento del precio se ha debido a dos tipos de razones:

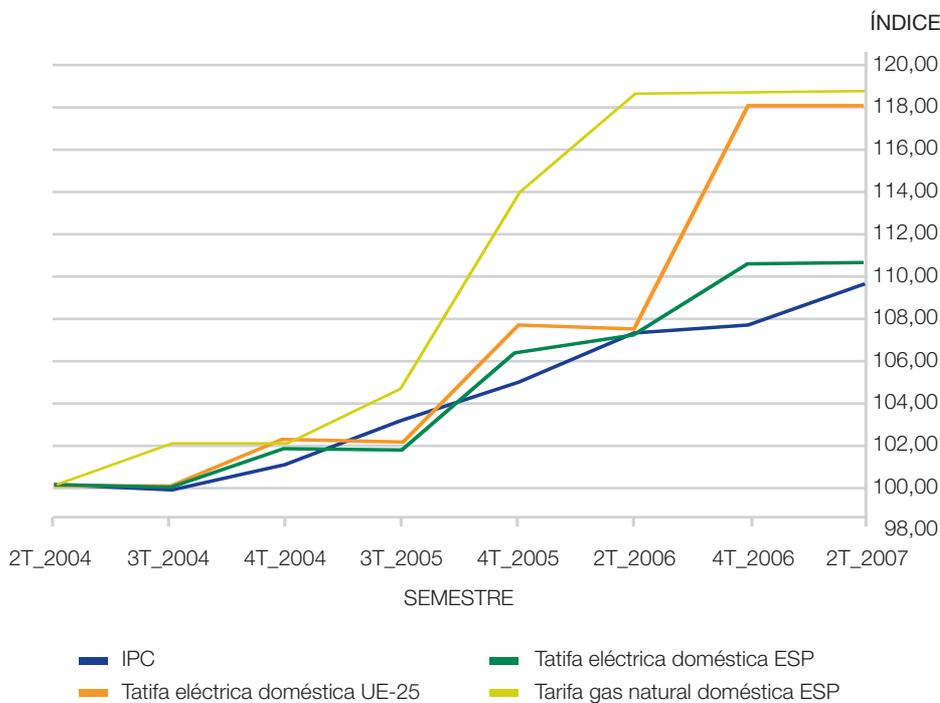
Coyunturales. Nos encontramos en un ciclo de precios altos del gas natural y del petróleo. Y por otra parte, han habido dos años consecutivos de muy baja hidraulicidad (2005 fue el año más seco desde que se registran los índices de pluviosidad en España).

Estructurales. La firma del Protocolo de Kyoto y el mercado de derechos de emisión ha incrementado el precio de la electricidad (los generadores repercuten el coste de los derechos en sus ofertas al mercado). Con la firma de Kyoto, los Gobiernos buscan que el coste medioambiental se internalice en el precio de la energía, para así enviar las señales adecuadas a consumidores (para la contención de la demanda) e inversores (para la sustitución de tecnologías contaminantes).

En el gráfico siguiente se aprecia que la subida acumulada de la tarifa doméstica en España desde el año 2004 hasta la actualidad ha sido un 50% inferior a la media de la UE-25, con una evolución pareja a la del IPC y muy alejada del precio del gas natural:

79. Adicionalmente, el RD 1432/2002 limitó, hasta su derogación en julio de 2006, la subida de la tarifa a un 2% anual.

EVOLUCIÓN TARIFAS (AÑO 2004 = 100)~~~~



Fuente: MITYC

Las consecuencias de la insuficiencia tarifaria son:

- Un déficit del sistema de liquidación de las actividades reguladas, que ocasionará un grandísimo endeudamiento a medio plazo. Se trata de un traspaso del coste presente a los consumidores futuros, pues parte del pago de la electricidad de hoy se difiere en los 15 años siguientes. Es como si los consumidores estuvieran comprando la electricidad “en cómodos plazos”. Este déficit viene siendo financiado por las empresas generadoras, que a su vez lo titulizan (si se puede) en los mercados financieros.
- Precios artificialmente bajos hacen fracasar las políticas medioambientales y de ahorro y eficiencia energética. Como el precio no recoge el coste y la escasez del recurso, no

se envían las señales adecuadas tanto a los consumidores como a los productores. A diferencia de otros bienes energéticos (como la gasolina o el gas natural,) o esenciales (telecomunicaciones, alimentos...), la demanda (que es terriblemente inelástica al precio) no reacciona ante incrementos en el coste de los mismos, ya que dichos incrementos no son transferidos al precio, sino que son absorbidos en forma de déficit. Por este motivo, iniciativas destinadas a la gestión eficiente de la demanda, como la discriminación horaria o los electrodomésticos eficientes, difícilmente tendrán acogida en los ciudadanos si estos no perciben el coste/beneficio asociado.

- Un freno a la liberalización del mercado. La comercialización libre desaparece, pues todos los consumidores prefieren

permanecer en una tarifa “subvencionada” por los consumidores futuros. Independientemente de los perjuicios que la inexistencia de un verdadero mercado minorista liberalizado acarrea, lo anterior provoca denuncias y procedimientos de infracción de la normativa de mercado interior europeo de la electricidad. En la actualidad, la Comisión Europea tiene abierto un expediente de infracción contra el Reino de España por la tarifa del año 2005, incoado a instancia de diversas denuncias por parte de las empresas comercializadoras libres.

Es importante destacar que el hecho de mantener unas tarifas artificialmente bajas, a diferencia de lo que se cree, no provoca efecto negativo alguno sobre la cuenta de resultado de las empresas del sector eléctrico:

- Las empresas generadoras siguen vendiendo en el mercado mayorista la energía que producen, al precio libre de dicho mercado, completamente ajeno a la tarifa. Unas tarifas bajas provocan, a lo sumo, que haya mayor consumo y, consecuentemente, mayores ingresos para las compañías.
- Las empresas distribuidoras son indiferentes al nivel tarifario, pues a ellas se les reconoce el coste íntegro de adquisición de la electricidad en el mercado mayorista, al que se le añade cierto coste de gestión comercial necesaria para esta actividad.

- Las empresas comercializadoras, tanto las de las empresas tradicionales como las nuevas independientes, son expulsadas del mercado, pues no pueden atraer a los clientes cautivos bajo una tarifa artificialmente baja.

Por lo tanto, los únicos perjudicados por unas tarifas que no recojan el coste real de la electricidad son:

- Los consumidores futuros, que pagarán con intereses parte de la electricidad consumida hoy.
- El mercado minorista, que no se desarrollará mientras exista una tarifa no aditiva. Los consumidores no tendrán competidores nuevos entre los que elegir.
- El sistema de liquidaciones de las actividades reguladas, que no podrá absorber los incrementos de deuda que se están produciendo en los últimos años.

A finales de 2007, el déficit acumulado ascenderá a unos 9.500 M€. El coste anual por la amortización de dicha deuda es de casi 900 M€.

Si se mantienen unas subidas de tarifa cercanas al IPC (2,5%) en los tres próximos años, el déficit probable del año 2008 será de 3.800 M€, y la cifra acumulada total en 2010 de casi 20.000 M€, cifra a todas luces alarmante.



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Príncipe de Vergara, 54
28006 Madrid
Telf.: 914 314 780

