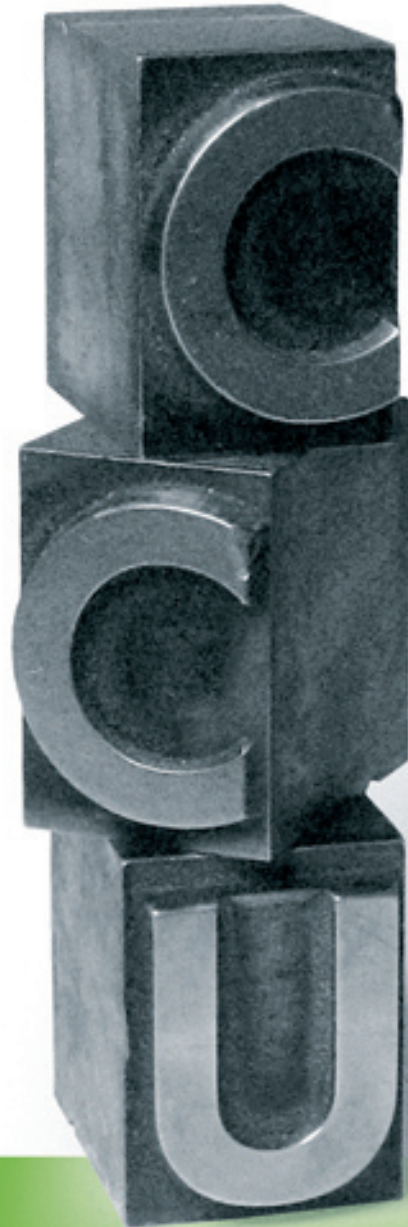


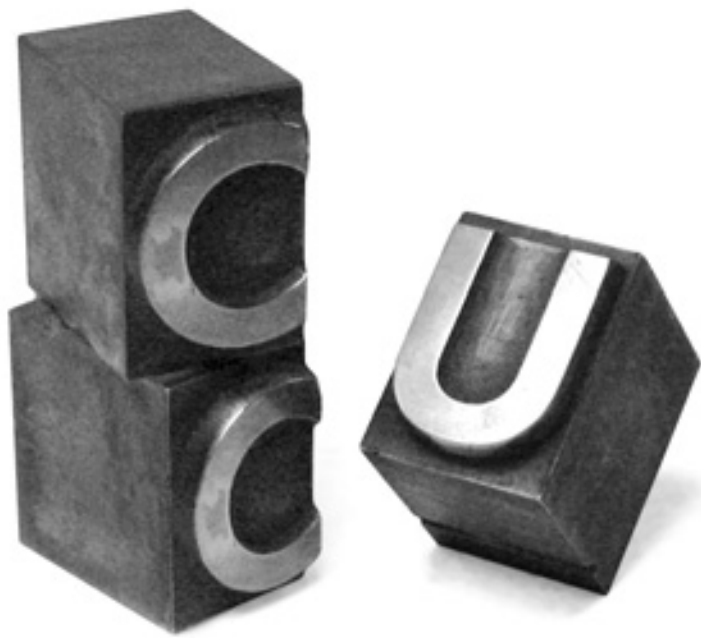


CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS



memoria
2009

memoria
2009



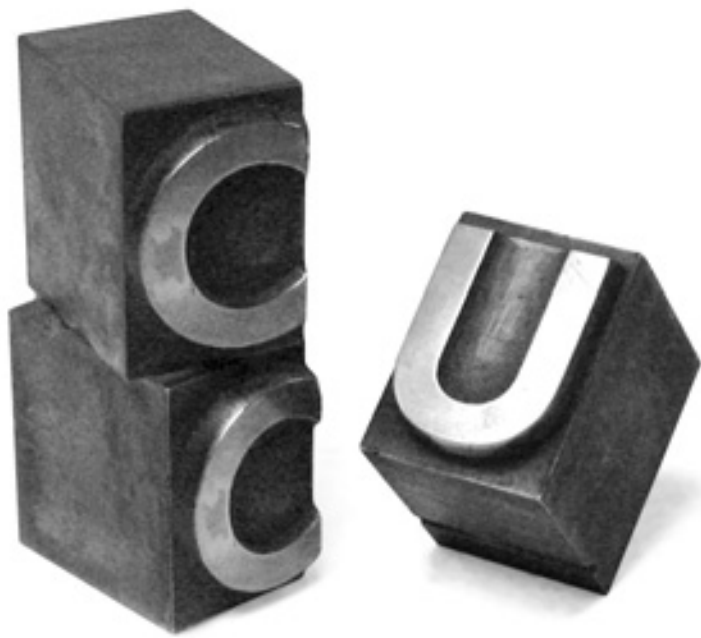
ÍNDICE





ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN.	09
2. MEMORIA DE ACTIVIDADES. EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.	13
3. CONSUMIDORES Y SERVICIOS FINANCIEROS.	47
4. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LA ELECTRICIDAD Y SU EFECTO EN EL CONSUMIDOR.	79
5. TRATADO DE LISBOA Y LOS CIUDADANOS.	117
6. TRANSPORTE AÉREO: CAMBIOS LEGISLATIVOS E INCIDENCIAS EN LOS CONSUMIDORES.	133



PRESENTACIÓN

1

PRESENTACIÓN

La actividad del Consejo ha sido prolija en los diversos ámbitos que abarca su función de representación y que están pormenorizados en la Memoria Anual, pero ha tenido una especial dedicación con los temas surgidos a raíz de los continuos sobresaltos que, en diversas áreas económicas, han emergido en la escena pública con importantes consecuencias para la economía española y mundial.

En este sentido ha tenido una especial relevancia, por lo inédito de su enunciado la declaración conjunta del CCU, la UGT y CCOO en relación con el sobreendeudamiento, que ha elevado a la Presidencia de Gobierno una serie de medidas en orden a dotar de transparencia, agilidad y eficacia los procesos de reestructuración de la deuda de carácter familiar.

La necesidad de dotación de reglas claras y orientadas al beneficio de la mayoría de la población se ha hecho patente con la crisis financiera global, que ha puesto en serias dificultades a muchos sectores económicos y economías nacionales, con resultados





socioeconómicos demolidores, que no solo subsisten en la actualidad, sino que contribuyen a la aparición de nuevas incertidumbres económicas.

Se hace precisa una regulación financiera claramente preventiva de prácticas como las que en 2008 abocaban a riesgos extremos en el funcionamiento de las entidades financieras y una depuración de responsabilidades sobre la legitimidad de su comportamiento para las empresas que tras provocar la crisis, han vuelto a obtener grandes beneficios, a la vez que una auto-amnistía de sus actuaciones, permitiéndose la patente de definir las líneas que deben seguir los Gobiernos.

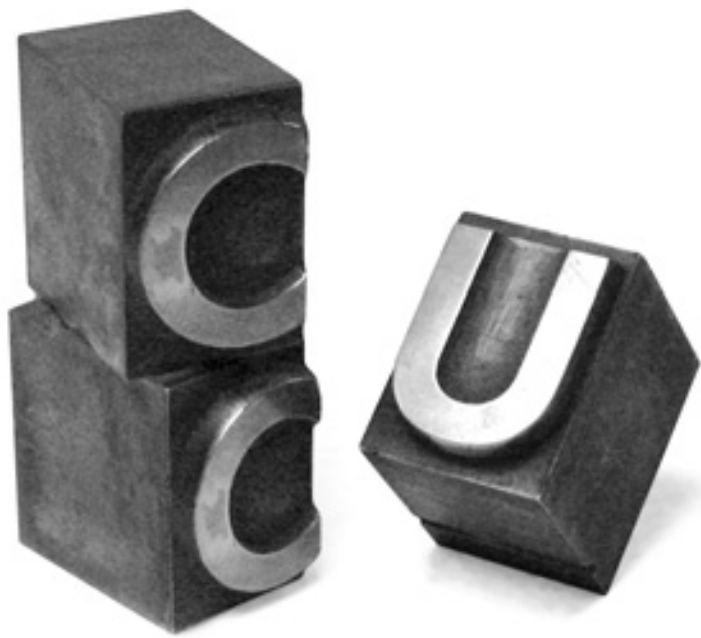
Quisiera señalar, en cuanto al contenido de la Memoria, que si bien responde a la descripción cualitativa y cuantitativa de las actividades del CCU en el año 2009, no obstante tiene, además, un carácter atemporal, dado que incluye estudios realizados recientemente y que tienen su razón de ser en asuntos de gran interés en los momentos actuales, como son los Informes-estu-

dios relativos a “Consumidores y Servicios Financieros”, “El efecto de la liberalización de la electricidad en el consumidores” y “El Tratado de Lisboa y los ciudadanos”.

Desde le CCU se considera necesario instar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial para que el propósito sobre el que deben asentarse los principios que propicien la nueva regulación económica y financiera y su aplicación, tenga su base principal en la protección a los consumidores y a los ciudadanos en general, previniendo los riesgos desmedidos, y estableciendo un sistema sancionador eficaz, sin que ello suponga una merma en el libre mercado, pero, eso sí, con unas reglas bien claras y definidas, con un notable incremento de la transparencia y unos sistemas de control de mercado rigurosos, haciéndolo de este forma, mas libre.

Francisca Sauquillo Pérez del Arco

La Presidenta del Consejo de Consumidores y Usuarios



MEMORIA DE
ACTIVIDAD
DEL CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS

MEMORIA DE ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

2.1 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”

La actual regulación del Consejo está contenida en el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios. Se 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 actual Consejo esta compuesto por 11 Asociaciones de nivel nacional, una más que el precedente.

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

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

Consejo de Consumidores y Usuarios, al objeto de evaluar su repercusión y efectividad.

De representación

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

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.

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.

2.2 ÓRGANOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO.

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

- Establecer las líneas generales de actuación del Consejo y dirigir el funcionamiento de las Comisiones Técnicas
- Emitir y aprobar los dictámenes e informes solicitados al Consejo
- Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta.
- Acordar la elaboración de estudios, informes o dictámenes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso
- Designar el Presidente y elegir al Vicepresidente del Consejo, así como a los presidentes y miembros de las Comisiones Técnicas.
- Designar la representación, participación y coordinación de los trabajos de los miembros del Consejo ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional. Su designación atenderá a criterios de eficiencia, idoneidad, formación, experiencia u otros perfiles del representante, acordes con la institución, entidad y organismo para los que sea nombrado.
- Convocar a expertos, seleccionados por razón de la materia que se vaya a tratar, y a representantes de colectivos interesados o afectados.
- Elaborar y aprobar anualmente la Memoria del Consejo
- Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo.
- Asumir cualquier otra atribución o función establecida en el Real Decreto 894/2005/ de 22 de julio, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de

abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios

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

- Acceso a la Justicia
- Servicios de interés general
- Telecomunicaciones
- Asuntos económicos
- Salud, Seguridad y normalización
- Políticas sectoriales
- Cooperación institucional y representación
- Política Comunitaria
- Comunicación

2.3 ORGANIZACIONES INTEGRADAS EN EL CONSEJO

Integran el Consejo de Consumidores y Usuarios once vocales designados por las siguientes Asociaciones de Consumidores y Usuarios, legalmente las más representativas en el ámbito supraautonómico².

- 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)
- Consumidores en Acción (FACUA)
- Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI)
- Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HIS-PACOOOP)
- 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.

² La Orden SAS/2078/2009, de 28 de julio, por la que se nombran vocales del Consejo de Consumidores Usuarios (BOE núm. 184, de 31 de julio de 2009)

Tabla N° 2. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS 2000 A 2007 (%)

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración	1,59	1,57	1,58	2,71	1,96	2,77	2,79	1,45	2,87	2,16	2,28
Adquisición de muebles	1,0	1,0	0,6	1,4	1,1	1,4	1,2	1,1	1,54	1,51	1,41
Agencias viajes	2,08	1,79	1,32	1,55	1,43	1,95	1,83	1,57	2,50	1,72	1,94
Agua	1,4	1,0	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,2	0,44	0,65	0,80
Alimentación y bebidas	3,3	4,0	3,4	1,5	1,0	1,7	2,4	0,7	1,29	0,96	0,80
Automóviles nuevos	1,29	1,21	1,10	1,17	1,25	1,60	1,12	0,90	1,05	1,14	1,20
Automóviles usados	1,4	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	2,3	1,5	1,35	1,13	1,24
Compañías de seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1	2,5	3,54	4,43	5,14
Compañías eléctricas	1,72	1,83	2,39	2,27	1,98	1,67	1,82	0,98	1,78	4,86	3,81
Comunidad de propietarios	1,16	1,12	1,03	1,48	0,01	0,01	0,22	0,18	1,05	1,23	1,09
Correos y mensajería	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,06	0,12	0,18
Datos personales	–	0,14	0,02	0,07	0,03	0,03	0,03	0,03	0,21	0,48	2,50
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4	1,8	3,36	2,48	2,20
Electrodomésticos-S.A.T.	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,7	1,6	1,3	1,29	1,76	1,42
Enseñanza	0,52	0,77	0,35	9,31	1,26	0,58	0,93	0,26	0,25	0,44	0,69
Farmacia	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,15	0,03	0,02
Gas y derivados	2,72	2,67	3,09	2,85	2,31	1,99	1,87	1,28	1,45	1,49	1,47
Medio ambiente	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,05	0,50	0,41
Otros sectores	15,57	21,91	23,33	14,65	31,16	21,04	19,19	25,01	16,32	24,04	19,44
Publicidad	0,6	0,6	0,8	1,0	1,2	0,6	1,3	1,0	0,12	0,28	3,81
Reparación de automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6	1,2	2,07	1,08	0,93
Reparaciones en el hogar	3,2	3,3	3,1	2,3	1,7	2,6	3,3	2,7	3,25	1,79	3,02
Ropa-calzado	2,07	1,82	1,36	1,49	0,80	0,76	1,74	1,32	1,72	1,74	1,46
Sanidad privada	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	0,7	0,52	0,77	1,13
Sanidad pública	1,24	1,13	1,02	0,63	0,56	1,47	0,86	1,18	0,84	0,96	0,70
Seguros de automóviles	1,77	1,38	1,48	1,73	1,72	2,38	1,00	0,46	0,59	1,37	1,35
Servicios financieros	11,5	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9	15,08	12,59	10,10	10,31
Servicios municipales	0,05	0,08	0,00	0,00	0,00	0,88	1,77	1,38	0,01	0,20	0,29
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2	12,1	17,4	12,28	15,03
Tiempo compartido	0,44	0,45	0,47	0,35	0,08	0,01	0,06	0,05	0,09	0,23	0,23
Tintorería	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,7	0,7	0,63	0,20	0,18
Transportes públicos	2,03	2,26	1,96	1,54	1,14	1,75	2,25	2,59	3,62	3,53	3,45
Venta a distancia	–	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,11	2,19	1,13
Vivienda arrendamiento	7,3	6,3	6,1	5,9	4,7	8,6	3,7	2,3	2,89	2,26	2,85
Vivienda en propiedad	11,73	9,62	10,96	12,73	12,44	11,01	13,46	11,93	11,53	7,54	6,08

FUENTE: Datos remitidos por las organizaciones de consumidores. INC. 2009

A lo largo del pasado ejercicio las Asociaciones de Consumidores y Usuarios integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios atendieron un total de 1.383.276 consultas y reclamaciones de los consumidores.

2.4 COMPOSICIÓN DEL III CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

Conforme a lo previsto en el Real Decreto 894/2005, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio y por Orden SAS/2078/2009, de 28 de julio, por la que se nombran vocales del Consejo de Consumidores Usuarios, a propuesta de las 11 organizaciones de consumidores y usuarios más representativas, se nombraron los miembros del Consejo, procediéndose a la constitución del mismo,

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 30 de septiembre de 2009.

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 Dña. Ana Maria Solanas Forcada (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 Dña. M^a Emilia Gómez Huerta (Suplente), en representación de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU).

D. Don Francisco Sánchez Legrán (Titular), y Dña. Olga Ruiz Legido (Suplente) en representación de Consumidores en Acción (FACUA).

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. Carmen Redondo Borge (Suplente), en representación de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)

D. Antonino Joya Verde (Titular) y Presidente de la Comisión Técnica de Salud, Seguridad y Normalización y D. Miguel Enrique García López (Suplente), en representación de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)

D. José Ángel Oliván García (Titular) y Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y D. Juan Moreno Rodríguez (suplente), en representación de la Unión de Consumidores de España (UCE).

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

El Secretario:

D. Luis Carreras Puerto. funcionario del Instituto Nacional del Consumo.

2.5 ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

2.5.1 ACTIVIDAD GENERAL

A lo largo del año 2009 el Consejo de Consumidores se ha reunido en 16 sesiones plenarias, de las cuales cinco han tenido carácter extraordinario, habiendo abordado, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Comparecencia de Dña. Etelvina Andreu Sanchez, Directora General de Consumo, del Ministerio de Sanidad y Política Social, sobre propuesta del INC de la puesta en marcha, para la recepción de reclamaciones de pasajeros, de la ventanilla única en aeropuertos.
- Constitución de una plataforma conjunta con CCOO UGT y CCU para crear un frente común en defensa de los consumidores ante la crisis económica.
- Reunión con el Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, en relación con medidas propuestas por el Consejo respecto al Sobreendeudamiento de los consumidores.
- Estudio relativo a "El sobreendeudamiento de las familias en España", centrado en tres aspectos, el sociológico, el económico y el jurídico,
- Análisis, debate y adopción de medidas sobre la situación de los usuarios de transporte aéreo.
- Reunión con D. Jorge Sanz, Director General de Minería y Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sobre el problema de la subida del mes de enero de las tarifas eléctricas y la creación de una Oficina del Consumidor.
- Comparecencia por parte de la Directora General de Consumo, sobre el planteamiento de un Comité Sectorial de las CC.AA.
- Comparecencia de Dña. Etelvina Andreu Sánchez, Directora General de consumo, para informar sobre las actuaciones en materia de consumo, en relación con la Presidencia Española de la U.E. en enero de 2010.
- Informe del Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios y Observaciones al Proyecto de Orden SCO, por la que se convoca el proceso selectivo para la designación de los vocales del C.C.U.
- Comparecencia de D. Francisco Ros, Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, de D. Bernardo Lorenzo Almenros, Director General de Telecomunicaciones y de D. Ramón Pérez de Vargas, Director de la División de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, sobre los objetivos perseguidos por el Mº de Industria, Turismo y Comercio, entre los que figura el Plan de Extensión de la Banda Ancha, el Plan de Extensión de la telefonía móvil o "SMS", las actuaciones en el período 2004-2008, cuerpo normativo sobre derechos de los usuarios, calidad del servicio, servicio de tarificación adicional, problemática de altas y bajas y reclamaciones y puesta en marcha la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones y la Carta de Derechos del Usuario de Telecomunicaciones.
- Comparecencia de D. Francisco Moza Zapatero, Secretario General de Política

Social, como Presidente del Instituto Nacional de Consumo.

- Reunión con el Secretario General de la Vivienda, sobre la vivienda protegida, rehabilitación, energía y la infravivienda, así como de la inclusión en el Plan de vivienda de oficinas de información.
- Reunión con la Asociación Empresarial de Servicios a Móviles, AESAM, que engloba el 80% de la facturación de este tipo de servicios, sobre autorregulación y el Código de Conducta de los Servicios de Tarificación Adicional.
- Constitución del IV Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Reunión con la Sociedad General de Autores y Editores, SGAE, de carácter protocolario y de mutua presentación, y en la cual, la SGAE solicitó el apoyo del CCU para campañas de información.
- Reunión con el Consejo General de la Abogacía para tratar aspectos del turno de oficio.
- Reunión con la Comisión Intersectorial para actuar contra las actividades Vulneradoras de los Derechos de la Propiedad Industrial, presidida por la Subsecretario del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Reunión con el Jefe de Gabinete del Ministro de Justicia, D. Javier Truchero y dos asesores, sobre la modificación de la Ley Concursal y el Anteproyecto de Ley de Mediación
- Reunión con la representante de GOOGLE, en relación a la problemática existente en relación con la privacidad de los datos e informes en la Web.
- Reunión con la Directora General del Tesoro, Dña. Soledad Núñez Ramos para temas de su departamento.
- Jornada AESAN-CCU, en la sede del CCU, a la que asistirá su Presidente, D. Roberto Sabrido Bermúdez, la Subdi-

rectora General de Coordinación de Alertas Alimentarias y Programación del Control Oficial, Dña. Milagros Nieto, Vocal Asesor de la AESAN D. Juan Julián García y la Directora Ejecutiva de AESAN, Dña. Ana Troncoso González.

- Firma del Convenio de Colaboración entre el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía y las Asociaciones integrantes del Consejo de Consumidores y usuarios.
- Aprobación, del plan de trabajo del Consejo para el año 2010.

Adicionalmente, durante el pasado ejercicio el Consejo ha sido requerido para informar sobre un total de 73 trámites de audiencia con emisión de dictámenes, habiendo evacuado informes con alegaciones en la mayoría de las consultas.

El Consejo informó 4 anteproyecto de Ley; 32 Proyectos de Real Decreto, 10 Proyectos de Orden Ministerial, 2 expedientes de concentración económica; 18 contratos tipo de comunicaciones electrónicas, 2 Directivas Europeas, 4 Resoluciones, entre otros.

Asimismo ha renovado su representación institucional en diferentes órganos, entre los que cabe enumerar:

- Designación de representantes en el Consejo general de Organizaciones interprofesionales a D. Miguel García Pérez de FUCI, como vocal titular, y Dña. Ana Herce Collado de UCE, como vocal suplente.
- Designación de representante en la Comisión de calificación de películas cinematográficas del Ministerio de Cultura a, D. Álvaro Crespo Alarma de AUC.
- Ratificación de representantes en AESAN en su Consejo Consultivo. Los tres representantes ratificados son: D^a Agustina Laguna Trujillo, D^a Arantxa Lascurain Artetxe y D^a Gemma Trigueros Segura.

- Ratificación de representantes en el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a Dña. Ana Etchenique Calvo como titular y a Dña. Rocío Algeciras Cabello como suplente.
- Reunión con de la Directora General de Consumo y representante del Ministerio de Fomento para informar al CCU sobre la situación del conflicto planteado a los consumidores por Air Comet.

2.5.2 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:

- “Expediente de Concentración Económica C/0110/08 ABERTIS/AXION”
- Proyecto de Acuerdo de la CDGAE por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social
- “Resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la sociedad de la Información por la que se transforma la concesión demanial que ostenta XFERA MOVILES, S.A., para la explotación del servicio de comunicaciones móviles de tercera generación”.
- “Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”.
- Real Decreto por el que se modifica la norma de etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 930/1992, de 17 de julio.
- Expediente de Concentración C/0119/08 DISTRIRUTAS-GELESA-SIGLO XXI-LOGINTERAL
- Real Decreto por el que se modifica el Decreto 584/72, de 24 de febrero de servidumbres aeronáuticas.
- Real Decreto por el que se regulan los productos sanitarios.
- Real Decreto por el que se regulan los productos sanitarios implantables activos.
- Real Decreto por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los colorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Real Decreto por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes utilizados en los productos alimenticios.
- Orden por la que se modifica el Anexo III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartea de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización
- Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio
- Anteproyecto de Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Real Decreto sobre la creación del Foro de Movilidad
- “Orden por la que se convoca el proceso selectivo para la designación de vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios”
- Real Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida
- Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y otras normas complementarias.
- Orden por la que se desarrolla el Real Decreto 65/2006, de 30 de enero, por la que se establecen requisitos

- para la importación y exportación de muestras biológicas, y se modifican sus Anexos
- Real Decreto por el que se derogan disposiciones relativas al control oficial y criterios microbiológicos de los productos alimenticios
 - Orden por la que se modifican los Anexos II, III y VII del Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre.
 - Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para actividades relacionadas con la calidad, eficacia, seguridad e información sobre los medicamentos
 - Código de Conducta para la prestación de los servicios de tarificación adicional basados en el envío de mensajes SMS Premium, así como documento que detalla las modificaciones al Código de Conducta 803 – 806 – 807 para su adaptación al código 905-
 - Resolución del Secretario de Estado de energía por la que se determina el procedimiento de puesta en marcha del “Bono Social”.
 - Orden por la que se establece el “Plan Contador”.
 - Real Decreto por el que se aprueban las materias básicas para la elaboración de la goma base del chicle ó goma de mascar
 - Real Decreto por el que se modifica el Decreto 2950/1975, de 7 de noviembre, por el que se reorganiza el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y se crea el Instituto Nacional del Consumo
 - Orden por la que se modifica el Anexo I del Real decreto 1246/2008, de 18 de julio, por la que se regula el procedimiento de autorregulación, registro y farmacovigilancia de los medicamentos veterinarios fabricados industrialmente
 - Real Decreto por el que se regulan los laboratorios farmacéuticos, los fabricantes de principios activos de uso farmacéutico, y el comercio exterior de medicamentos en investigación
 - Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se establece la duración de la locución informativa de los servicios de tarificación adicional prestados a través del código 905
 - Real Decreto por el que se establecen las condiciones para la realización del uso tutelado y se modifica el Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del fondo de cohesión sanitaria
 - Real Decreto por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial
 - Real Decreto por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para la elaboración, circulación y comercialización de bebidas refrescantes
 - Real Decreto sobre registro general sanitario de empresas alimentarias y alimentos
 - Real Decreto por el que se regula el proceso de elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas distintas de las aguas minerales naturales y aguas de manantial
 - Real Decreto por el que se establecen las unidades legales de medida
 - Resoluciones del Secretario de Estado de Telecomunicaciones por las que transforman correspondientes títulos.
 - Contrato-tipo presentado por FRANCE TELECOM, S.A.
 - Real Decreto por el que se regula el ejercicio de la actividad en régimen de franquicia y de comunicación de datos ala registro de Franquiciadores.

- “Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 18882/1978, de 26 de julio, sobre canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros para la alimentación y el Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior”
- Contrato-tipo presentado por BT ESPAÑA COMPAÑÍA DE SERVICIOS GLOBALES DE TELECOMUNICACIONES
- Real Decreto por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de establecimiento comercial permanente.
- Tramite de audiencia complementario de proyecto normativo que modifica la reglamentación de APG
- Modificaciones de adaptación a la Directiva de Servicio incluidas en la propuesta de modificación del R.D. 379/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias MIE APQ-1, MIE APQ-2, MIE APQ-3, MIE APQ-4, MIE APQ-5, MIE APQ-6, y MIE APQ-7.
- Orden por la que se modifica el Anexo III del Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos
- Real Decreto por el que se regula las condiciones sanitarias del sacrificio de los animales por ritos religiosos con destino al consumo humano
- Real Decreto por el que se establecen medidas singulares de aplicación de las disposiciones comunitarias de los productos alimenticios.
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional presentado para su aprobación por WORLD PREMIUM RATES, S.A.
- Contrato-tipo de abono general al servicio telefónico fijo disponible al público para usuarios finales presentado por TELEFONICA DE ESPAÑA S.A.U.
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control petrológico del Estado de los instrumentos de medida para adecuarlo a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.
- “Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos ó créditos hipotecarios y servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamos ó crédito”
- “Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1079/2002, de 18 de octubre, por el que se regulan los contenidos máximos de nicotina, alquitrán y monóxido de carbono de los cigarrillos, el etiquetado de los productos del tabaco, así como las medidas relativas a ingredientes y denominaciones de los productos del tabaco”
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor
- Orden por la que se establece el procedimiento para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales en la oferta de productos dietéticos susceptibles de financiación y para la aplicación de los importes máximos de financiación
- Real Decreto por el que se fijan las bases para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales

en la prestación con productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y sus importes máximos de financiación.

- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional en la modalidad de voz para los códigos de acceso 905, presentado para su aprobación por DELICOM
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional incluidos los prestados a través del 905, presentado para su aprobación por CABLEEUROPA S.A.U. Y TENARIA S.A.(ONO)
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional en la modalidad de voz para los códigos de acceso 905, presentado para su aprobación por JET MULTIMEDIA ESPAÑA, S.A.
- Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos, sus precios de referencia, y se revisan los precios de referencia determinados por la Orden SCO/3803/2008, de 23 de diciembre
- Proyecto de Orden de regulación y control de la publicidad de servicios y productos de inversión.
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre modificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, con la finalidad de adaptar sus disposiciones al Reglamento (CE) nº 1272/200
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicio de Tarificación Adicional, incluidos los prestados a través del 905, presentado para su aprobación por COLT TELECOM ESPAÑA S.A.U.
- Real Decreto por el que se modifican diversos Reales Decretos en materia sanitaria para su adaptación a la Ley de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional de voz, incluidos los prestados a través del 905, presentado para su aprobación por PREMIUM NUMBERS
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional en su modalidad de voz, 803/806/807 y 905, presentado para su aprobación por ELECTRONIC GROUP TELECOM, S.A.”
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional, incluidos los prestados a través del 905, presentado para su aprobación por APLICACIONES SERVEI MONSAN, SL.
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional 803/806/807, presentado para su aprobación por AUDIOTEX PHONE SYSTEMS, S.L
- “Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional a través del código 905, presentado para su aprobación por NALAN TELECOMUNICACIONES, S.L.”
- “Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional basados en la recepción de llamadas masivas 905, presentado para su aprobación por AUDIOTEX PHONE SYSTEMS, SL.”
- “Contrato-tipo para la prestación de los servicios de Tarificación Adicional basados en la recepción de llamadas masivas 905, presentado para su aprobación por las empresas OPERADORA DE TELECOMUNICACIONES, S.L., (OPERA), CONTACTA SERVICIOS AVANZADOS S.L., DIALOGA SERVICIOS INTERATIVOS S.L.,

INCOTEL SERVICIOS AVANZADOS S.L., INCOTEL INGENIERÍA Y CONSULTORÍA S.A. e INTERNET GLOBAL BUSINESS, SL.”

- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional, incluidos los prestados a través del 905, presentado para su aprobación por EMSERTEX 2002
- Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabrica-

dos industrialmente, y el Real Decreto 1246/2008, de 18 de julio, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y farmacovigilancia de los medicamentos veterinarios fabricados industrialmente,

- Contrato-tipo de numeración para la prestación de los servicios de Tarificación Adicional 803/806/807, presentado para su aprobación por la empresa ST-AUDIOTEX

La evolución de la actividad consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios, desde el año 2000 hasta el 2009, es la siguiente:

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

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número de trámites	108	96	123	107	69	70	76	80	43	73

Fuente: Consejo de Consumidores y Usuarios. 2010

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 algunas 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.

2.5.3. 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	REPRESENTANTES 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)	HISPACOOOP
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (CONSEJO CONSULTIVO)	GEMMA TRIGUEROS SEGURA	OCU
	ARANTZ LASCURAIN ARTETXE	HISPACOOOP
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
ASAMBLEA GENERAL DE ANEC	CONCHY MARTÍN REY	CECU
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 CÓDIGOS PAOS	REMEDIOS ACENA FERNÁNDEZ-ARROYO	HISPACOOOP
	GRETEL CABRERA GALICH	CECU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN DEL CODIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN	FERNANDO HIPÓLITO LANCHA	FUCI
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 RODRÍGUEZ	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	GRETEL CABRERA GALICH	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
	JOFRE FARRES ROSELLO (SUPLENTE)	ADICAE
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE LA ELECTRICIDAD	IGNASI FAURA VENTOSA (TITULAR)	HISPACOOOP
	CARLOS TRIAS PINTO (SUPLENTE)	ASGECO
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (TITULAR)	CEACCU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (SUPLENTE)	UCE

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO RACIONAL DE LOS MEDICAMENTOS	ROBERTO SERRANO REYES (TITULAR)	UCE
	JESUS YESA HERREA (TITULAR)	FACUA
	JOSÉ CARLOS CUTINO RIANO (SUPLENTE)	UCE
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	PIA JAKOBSEN CORREAL	FACUA
	JOSE RAMÓN LOZANO PETIT	UNAE
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	CARLOS SANCHEZ REYES	OCU
	FÉLIX MARTÍN GALICIA	HISPACOOOP
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ	UCE
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE	CEACCU
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER	AUC
	CARLOS TRIAS PINTÓ	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 ESTATAL DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESAS	MARIA RODRIGUEZ SÁNCHEZ (TITULAR)	CECU
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE)	ASGECO
CONSEJO ASESOR DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (CATSI)	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR)	CEACCU
	ANTONIO POMARES RIPIO (TITULAR)	CECU
	RUBEN SANCHEZ GARCIA (SUPLENTE)	FACUA
	FELIZ LOPEZ ESTREMIANA (SUPLENTE)	UCE
CONSEJO ASESOR POSTAL	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (TITULAR)	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (SUPLENTE)	CEACCU
CONSEJO GENERAL DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO	JOSE RAMOM LOZANO PETIT	UNAE
	EUGENIO RIOBON SEISDEDOS	CEACCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO NACIONAL DEL CLIMA	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSÉ ÁNGEL OLIVAN GARCÍA (TITULAR)	UCE
	ANA ETCHENIQUE CALVO (SUPLENTE))	CECU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (SUPLENTE)	FUC

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
CONSEJO ASESOR DE MEDIOAMBIENTE	BELEN RAMOS ALCALDE (TITULAR)	OCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (TITULAR)	FUCI
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ (SUPLENTE)	UCE
	CONCEPCIÓN MARTIN REY(SUPLENTE)	CECU
CONSEJO GENERAL DE ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS	MIGUEL GARCÍA PÉREZ	FUCI
	ANA HERCE COLLADO	UCE
CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
	DAVID CIFREDO FRANCO	FACUA
	ANTONIO POMARES RIPIO	CECU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO	CEACCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	JOSÉ 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
	ANGELA GONZÁLEZ SANTANA (SUPLENTE)	CEACCU
CONSEJO SUPERIOR DE ESTADÍSTICA	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	ASGECO
	CARLOS TRIAS PINTO (SUPLENTE)	ADICAE
CONSEJO SUPERIOR DE TRÁFICO	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE
CORPORACIÓN RTVE (CONSEJO ASESOR)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
	FERNANDO MÓNER ROMERO	CECU
JUNTA CONSULTIVA DE SEGUROS	JOSÉ CARLOS CUTIÑO RIAÑO	UCE
	FERNANDO HERRERO SÁEZ DE EGUILAZ	ADICAE
MESA PARA EL DIALOGO SOBRE LAS EVOLUCIÓN DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN ESPAÑA	BELEN NUÑEZ RODRÍGUEZ	UNAE
OBSERVATORIO DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
	CARMEN PICOT OROVAL	HISPACOOOP
	GREGORIO CASTAÑO SEBASTIAN	UCE
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
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	ENRIQUE GARCIA PIÑERO	FACUA
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	HISPACOOOP
	JESUS VEGA DE RODRIGO	FACUA
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
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 HUERTA	CECU
COMISIÓN PARA LA EMISIONES Y RETRANSMISIONES 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	PIA JAKOBSEN CORREAL	FACUA
COMISION DE SEGUIMIENTO DEL CONVENIO FIRMADO ENTRE EL C.C.U. Y LA COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	IGNASI FARUA VENTOSA	HISPACOOOP
	FERNANDO LOPEZ ROMANO	CEACCU
	ANTONIO POMARES RIPIO	CECU

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)

ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMISION DE CALIFICACION DE PELÍCULAS CINEMATOGRAFICAS	ALVARO CRESPO ALARMA	AUC
CONSEJO ESTATAL PARA EL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD	ANA ETCHENIQUE CALVO (TITULAR)	CECU
	ROCIO ALGECIRAS CABELLO (SUPLENTE)	FACUA

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

- Informe sobre el proyecto de R.D. por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes.
- Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas a transportistas autónomos por carretera que abandonen la actividad, remitido por la D. General de Transporte Terrestre
- Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos que deben cumplir los formadores que impartan los cursos de cualificación inicial y formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera.
- Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el R.D. 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad P. Empresarial administrador de infraestructuras ferroviarias.
- Informe sobre el Proyecto de R.D. por el que se modifica el R.D. 2387/2004, de 30 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario.
- Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal.
- Informe sobre solicitud de tráficos conjuntos para las concesiones Madrid-Irún, con hijuelas (VAC-157) y Madrid-Aranda de Duero (VAC-050) AC-SIN-79/2009.
- Informe sobre solicitud de tráficos conjuntos para las concesiones Gijón-Valladolid-Sevilla (VAC-139) y Sevilla y Granada, por Antequera, Córdoba y Málaga (VJA-160) AC-SIN-81/2009).
- Informe sobre solicitud de tráficos conjuntos para las concesiones Madrid-Irún, con hijuelas (VAC-157) y Madrid-Granada-Almuñecar (VAC-092) AC-SIN-92/2009.
- Informe sobre solicitud de reequilibrio económico-financiero de la concesión Madrid-Zaragoza-Barcelona (VAC-099).
- Informe sobre expediente de extinción del servicio de transporte público y regular de viajeros por carretera entre Betelu y Tolosa (VAC-117).
- Tarifas ferroviarias 2010.
- Tarifas Comunidad de Madrid-Taxi 2010.
- Nota informativa sobre modificación de la concesión de servicio de transporte

- público regular de viajeros por carretera entre Madrid-Piedrabuena-Casas Ibáñez-Las Lagunas de Ruidera, con Hijuelas (VAC-152) AC-MOD-234/2009.
- Solicitud de modificación de la concesión del servicio de transporte público de viajeros por carretera entre Soria-Zaragoza, con Hijuelas (VAC-076) AC-MOD-233/2009
 - R.D. por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial
 - Proyecto de R.D. por el que se aprueban la norma de calidad para caramelos, chicles, confites y golosinas
 - Comisión de Seguimiento del Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Asociación de Creadores de Moda de España, la Agrupación Española de Género de Punto, la Federación Española de Empresas de la Confección, El Corte Inglés, Cortefiel, Inditex y Mango
 - Revisión acceso a otros datos derivados del Estudio Antropométrico de la población femenina en España
 - Anteproyecto de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
 - La elaboración del Dictamen se realizó por la Comisión de Relaciones Labores, Empleo y Seguridad Social.
 - Anteproyecto de Ley de Ordenación del Comercio Minorista.
 - Proyecto de Orden por el que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos, sus precios de referencia y se revisan los precios de referencia determinados por Orden SCO/3803/2008, de 23 de diciembre.
 - Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
 - Anteproyecto de Ley por el que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
 - Estudio sobre la situación de la mujer en Europa y nuevo enfoque al Informe Euromediterráneo.
 - Sistema Educativo y Capital Humano
 - Actualización del Informe sobre la situación sociolaboral de la mujer en España
 - Informe Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social
 - Informe Euromediterráneo
 - Encuentro con el CNEL de Italia en Roma los días 5 y 6 febrero para analizar y discutir el Informe a propuesta de ellos sobre la situación de la mujer en Europa y dar un nuevo enfoque al Informe sobre Mujer en el espacio Euromediterráneo.
 - Intervención en el tema “Nuevas necesidades de las políticas sociales ante la crisis económica” dentro del Encuentro de presentación de la Memoria del CES en la UIMP, el 8 de julio.
 - Desarrolla una actividad para reforzar la presencia del CES en el entramado institucional, colaborando en la difusión del contenido de los informes.
 - Grupo creado para la programación del Encuentro para presentar la Memoria Económico-social y Laboral de España en la UIMP.
 - Grupo de trabajo creado para la realización de una Jornada sobre “La alimentación en un mundo globalizado”.
 - Aprobación del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Aprobación del Informe sobre el Sistema educativo y capital humano.
- Comparecencia de D. Diego López Garrido con motivo de la futura Presidencia Española.
- Aprobación del dictamen del Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Aprobación del Informe a iniciativa propia sobre "Los retos del mercado interior europeo".
- Propuesta de anteproyecto de presupuestos del CES para el 2010.
- Aprobación del Proyecto de Orden por el que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos, sus precios de referencia y se revisan los precios de referencia determinados por orden SCO/3803, de 23 de diciembre.
- Aprobación del dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad alimentaria y nutrición.
- Aprobación del dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- Informe sobre características de los vehículos a la hora de adjudicación de contratos de gestión de servicio público de transporte de viajeros.
- Propuesta reglamento UE sobre derechos de viajeros.
- Informe anteproyecto de Ley de modificación de norma para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios.
- Proyecto de Orden sobre ayudas a transportista autónomo.
- Proyecto de Orden sobre requisitos de los centros técnicos de verificación de tacógrafos digitales.
- Proyecto de Orden sobre la actualización de ficheros de carácter personal.
- Proyecto de Orden por el que se regulan las operaciones de transporte de Mercancías peligrosas.
- Proyecto de Orden sobre condiciones técnicas que deben cumplir las ventanillas laterales traseras de los vehículos de motor.
- Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el estatuto de ADIF.
- Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario.
- Proyecto de Orden por el que se determina las condiciones para obtención de titulados de personal ferroviario relacionado con la seguridad en la circulación.
- Proyecto de Orden sobre los requisitos de las jornadas de cursos de conductores de determinados vehículos.
- Informe de Propuesta de revisión de tarifas de transporte ferroviario de cercanías, Media distancia y Alta Velocidad.
- Informe Proyecto Orden tarifas de transportes interurbanos de autobuses.
- 21 informes sobre solicitud de autorización de un mismo vehículo, modificación de tarifas de servicios de transporte público de viajeros por carretera y autorización de tarifas conjuntas de diversas VAC y equilibrio económico financiero de diversas concesiones.
- Informe sobre Proyecto de R.D. por el que se modifica el capítulo II del Real Decreto 949/2001 de 3 de agosto por

el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones y se establece un sistema económico integrado del sector de gas natural.

- Informe sobre la propuesta de Orden ITC/2009 por la que se publican la retribución de las actividades reguladas y los derechos de acometida y las tarifas de alquiler de contadores y equipos de teledistribución para el año 2010.
- Informe sobre la propuesta de Orden ITC/2009 por la que se establecen los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas y la retribución de las actividades reguladas del sector gasista para el año 2010.
- Circular sobre la información de carácter contable y económico-financiero para las empresas que desarrollen actividades eléctricas, de gas natural y gases manufacturados por canalización.
- Propuesta de Orden por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica y el procedimiento de cálculo y estructura de la TUR de electricidad.
- Propuesta de Real Decreto por el que se modifica el título IV del Real Decreto 1434/2002 de 27 de diciembre por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.
- Propuesta de Orden Ministerial por la que se establece la metodología de cálculo de la TUR de gas natural.
- Propuesta de Real Decreto de adaptación de disposiciones del sector de hidrocarburos sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.
- Grupo de Trabajo: "Clientes y Consumidores desde la perspectiva de la Mejora de la Competitividad y la RSE"
- Informe en relación con el establecimiento de nuevos fabricantes, importadores y mayoristas y el otorgamiento y revocación de expendedorías de tabaco y timbre.
- Informe sobre proyecto de Orden por la que se convocan ayudas a transportistas autónomos por carretera que abandonen la actividad, remitido por la Dirección General de Transportes por Carretera.
- Estudio del texto del anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, y su correspondiente Memoria Justificativa.
- Informe sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, remitido por la Dirección General de Transportes por Carretera.
- Proyecto de Orden por la que se convocan ayudas a transportistas autónomos por carretera que abandonen la actividad
- Diversos Informes sobre solicitud de modificación de la concesión de servicio de transporte público de viajeros por carretera entre distintas localidades
- Diversas solicitudes de reequilibrio económico-financiero en concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera.
- Encuesta Europea de Salud (EES 2009)
- Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010
- Cuenta Satélite de la Cultura

- Censo Agrario 2009
- Registro de Inversiones Exteriores: Estadísticas de Inversión Exterior Directa
- Dictamen sobre el Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Programa anual 2010 del Plan Estadístico Nacional 2009-2012.
- Estadística de Violencia Doméstica y de Género
- Panel de Renta
- Barómetro Fiscal
- Cuenta Satélite de la Vivienda
- “Propuesta de Orden por la que se revisan los peajes de acceso a partir del 1 de julio de 2009 y las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial”.
- “Propuesta de Orden por la que se establece el Plan Contador”.
- “Propuesta de Orden por la que se establece el incentivo o penalización para la reducción de pérdidas repercutido a las empresas distribuidoras”.
- “Borrador de Circular X /2009, de xx de xxxxxx, de la Comisión Nacional de Energía, que regula la solicitud de información y los procedimientos para implantar el sistema de liquidación de las primas equivalentes, las primas, los incentivos y los complementos a las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial”, y la memoria justificativa correspondiente.
- “Propuesta de Real Decreto por el que se modifica el Título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica”.
- “Propuesta de Real Decreto por el que se modifica el Título IV del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural”.
- “Propuesta de Real Decreto por el que se modifica el Título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica”.
- “Memoria relativa a las tarifas y peajes de electricidad 2009”.
- “Propuesta de Orden por la que se regula la contratación a plazo de energía eléctrica por los distribuidores en el primer semestre de 2009”.
- “Propuesta de Orden por la que se regula, para el año 2007, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente”.
- “Proyecto de Real Decreto por el que se determinan los valores a aplicar en el año 2009 para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radioactivos y del combustible gastado, y al desmantelamiento y clausura de instalaciones”.
- “Propuesta de Orden por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2009”.
- “Propuesta de Orden por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica y el procedimiento de cálculo y estructura de las tarifas de último recurso de energía eléctrica”.

- Propuesta de informe trámite de urgencia de Real Decreto por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico a lo dispuesto en la Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley .../... sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio.
- Propuesta de real decreto, por el que se crea el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro.
- El Real Decreto 485/2009 de 3 de abril por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.
- El Real Decreto-Ley 6/2009 de 30 de abril por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.
- Resolución de 14 de mayo de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por el que se establece el procedimiento de facturación con estimación del consumo de energía eléctrica y su regularización con lecturas reales.
- Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador.
- Orden ITC/1659/2009 de 22 de junio por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica y el procedimiento de cálculo y estructura de las tarifas de último recurso (TUR) de energía eléctrica.
- Resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social.
- Resolución de 29 de junio de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el coste de producción de energía eléctrica y las tarifas de último recurso a aplicar en el segundo semestre de 2009.
- Resolución de 13 de julio de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se corrigen errores de la de 29 de junio de 2009, por la que se establece el coste de producción de energía eléctrica y las tarifas de último recurso a aplicar en el segundo semestre de 2009.
- Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2010 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial.
- Conferencia Energía Eólica: situación actual y perspectivas por D. Emilio Gómez Lázaro, Director del Instituto de Investigación en Energías Renovables (IIER) de la Universidad de Castilla-La Mancha. Madrid, 22 de septiembre de 2009.
- Proyecto de Orden por la que se modifica el anexo 1 del Real Decreto 1999/1995, de 7 de diciembre, relativo a los alimentos para animales destinados a objetivos de nutrición específicos. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
- Proyecto de Orden por la que se modifica el anexo del Real Decreto 4651/2003, de 25 de abril, sobre las sustancias Indeseables en la alimentación animal. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
- Proyecto de Orden por la que se incluyen en el anexo 1 del Real Decreto 21631/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, las sustancias activas bifenox, diflufenican, fenoxaprop-P, fenpropidina, quinoclamina, clofentecina, dicamba, difenoconazol, diflubenzu-

- rón, imazaquin, lenacilo, oxadiazón, picloram, piriproxifen, tritosulfurón y diurón. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
- Proyecto de Real Decreto, por el que se modifica el Real Decreto 2178/2004, de 12 de noviembre, por el que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias Beta-Agonistas de uso en la cría de ganado. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 224211984, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico Sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de condimentos y especias. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la Norma de Etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 930/1992, de 17 de julio.
 - Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los colorantes utilizados en los productos alimenticios. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes utilizados en los productos alimenticios. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Orden por la que se incluyen en el anexo I del Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, varias sustancias activas y microorganismos como sustancias activas. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se derogan disposiciones relativas al control oficial y criterios microbiológicos de los productos alimenticios. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Registro de variedades comerciales. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las materias básicas para la elaboración de la goma base del chicle o goma de mascar. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Proyecto de Real Decreto sobre registro general sanitario de empresas alimentarias y alimentos (Ministerio de Sanidad y Política Social).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1380/2002, sobre identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo congelado y ultracongelado. (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 121/2004, sobre identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo vivos, frescos, refrigerados o cocidos (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
 - Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercialización de bebidas refrescantes (Ministerio de Sanidad y Política Social).

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el proceso de elaboración, circulación y comercio de aguas de bebida envasadas distintas de las aguas minerales naturales y aguas de manantial. (Ministerio de Sanidad y Política Social).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la norma de calidad para los productos de confitería, pastelería, bollería y repostería (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).
- Informe sobre el programa de la AESAN de la Presidencia española de la UE.
- Informe sobre el Plan de Reducción del Consumo de Sal.
- Procedimientos de gestión de crisis y de comunicación del riesgo a la población en casos de alerta y crisis.
- Dictamen 5/2009, sobre el Anteproyecto de Ley sobre seguridad alimentaria y nutrición, de 3 de diciembre.
- Dictamen 2/2009, sobre el Anteproyecto de ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley ... / ... sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de 28 de abril.
- Dictamen 3/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero de Ordenación del Comercio minorista y otras normas complementaria, de 20 de mayo.
- Dictamen 6/2009, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- Comisión de Seguimiento del Código PAOS se ha reunido en Pleno en tres ocasiones, los días 22 de abril de 2009, el 22 de julio de 2009 y el 30 de noviembre de 2009.
- Análisis de la situación actual del mercado alimentario. Información relativa al consumo alimentario.
- Red de Mercas (evolución de la actividad comercial).
- Observatorio de precios de alimentación y droguería en el comercio minorista en España. Metodología y Primera Oleada.
- Flash consumo alimentario.
- Barómetro del Clima de Confianza del sector agroalimentario.
- La autorización de los transportes regulares de uso especial, etc.
- Coexistencia de maíz modificado genéticamente con maíz convencional y ecológico
- Campaña de identificación de los ecosistemas marinos vulnerables
- Plan de acción sobre tiburones
- Modificación de la Ley de Costas
- Repercusiones ambientales de las medidas anticrisis
- Modificación del real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.
- Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos
- Anteproyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.
- Proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero sobre pilas y acumuladores y gestión ambiental de sus residuos.
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para fomentar la aplicación de los procesos técnicos del plan de biogestión de purines
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan.
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la composición del Consejo del Agua de la demarcación en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias
- Proyecto de Real Decreto sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.
- Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Marino
- Anteproyecto de Ley de Pesca Sostenible
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos. Horizonte 2015
- Informe de la Presidenta del Consejo, sobre las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente y medio Rural y Marino en materia de Vertebración Sectorial.
- Índice de calidad del servicio de los establecimientos de la distribución
- Análisis de la situación del mercado alimentario
- Política de Calidad e Imparcialidad de Consejo Superior de Cámaras así como del sistema presentado ante ENAC.
- Estatuto de los Consejos de Informativos en RTVE.
- Autocontrol procede a la presentación del "Informe de control y aplicación sobre publicidad de alimentos dirigida a menores, en el marco de los compromisos del Código PAOS de FIAB", correspondiente al período comprendido entre el 1 de octubre de 2007 y el 31 de diciembre de 2007. A continuación se presenta el correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2007.
- Informe sobre Proyecto de Resolución de la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por la que se regula la aplicación de la Directiva 2007/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007, relativa a la retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad, remitido por la Dirección General de Transportes por Carretera.
- Informe sobre Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de condiciones de trabajo de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector del transporte ferroviario, remitido por la Dirección General de Ferrocarriles.
- Convenio de Cooperación entre el Consejo de Consumidores y Usuarios y la Comisión Nacional de Energía.
- Observatorio de la Distribución Comercial con el Observatorio de Pre-

cios del antiguo MAPA, por parte de los dos Directores presentes en la reunión se acuerda trabajar en una colaboración más estrecha que la mantenida hasta la fecha.

- Directiva de Servicios: se debate en el Órgano que los aspectos clave de la Ley 7/1996 que deben ser modificados por la Directiva de Servicios son: el artículo 2 (concepto de gran establecimiento), artículo 6 (caracterización de la instalación) artículo 7 (procedimiento de concesión de licencia), artículo 38.2 Registro de Ventas a distancia y Registro de franquiciadores, artículo 17.1 (registro de percederos que desaparece), artículos 49 y 50 (venta automática) artículo 54 (Autorización venta ambulante) y artículos 68.1, 68.2, 68.3, 69.1 y 69.2 (cuantía de multas y graduación de las sanciones). Se está elaborando un anteproyecto de ley para modificar la Ley 7/1996 de ordenación del comercio minorista, adaptándolo a las medidas que introduce la nueva Directiva de Servicios.
- “ANEC Strategy 2008-2013”.
- Directiva de Seguridad de Juguetes - Presentación y discusión
- Propuesta de la Comisión Europea sobre Crédito al Consumo
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas singulares de aplicación de distintas normas en materia de higiene. Se informa favorablemente, sin objeciones, por tratarse de una propuesta aprobada por la AESAN.
- Real Decreto por el que se regulan la explotación y comercialización de aguas minerales. Elaboración de dictamen escrito.
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba un sello de calidad “letra Q” para la leche. Elaboración de dictamen escrito.
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la lista de coadyuvantes tecnológicos autorizados para la elaboración de aceites vegetales comestibles.
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercialización de bebidas refrescantes. Elaboración de dictamen escrito.
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 361/2009 de 29 de marzo, por el que se regula la información sobre la cadena alimentaria que debe acompañar a los animales al sacrificio.
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el real Decreto 1376/2003 por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor.
- Incorporación de Directivas varias: 2009/125/CE; 2009/1555/CE; 2009/160/CE; 2008/ 60/CE; 2009/10/CE
- Modificación de normas de calidad: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba a norma de calidad para los caramelos, chicles, confites y golosinas.
- Alegaciones elaboración Códigos de Conductas CSSTA (80X y SMS).
- Alegaciones y propuestas Plan Avanza2.
- Alegaciones CCU Borrador Resolución SETSI 905.
- Alegaciones CCU locución informativa 905.
- Sección Especializada de mercado Único, producción y Consumo(INT), políticas productivas y sectoriales; políticas de mercado; Política de competencia;
- Participación en el CESE: el comercio, la banca, los seguros y el turismo). eco-

- nomía social; artesanía; profesiones liberales; PYME; derechos de sociedades; Investigación y desarrollo; consumo y protección del consumidor; propiedad intelectual;
- Participación en el CESE: Transportes; Redes de infraestructuras; Energía; energía nuclear; producción y distribución de servicios (públicos y privados) en el ámbito de las telecomunicaciones, del agua y de la energía; Sociedad de la información y medios de comunicación; Servicios de interés general;
 - INT 507: Competencia en el sector del automóvil;
 - INT 485: Competencia judicial, reconocimiento y ejecución de decisiones en materia civil y comercial;
 - INT 481: La cooperación administrativa en el Mercado Único;
 - INT 464: Derechos de los consumidores;
 - TEN 384: Derechos de los pasajeros en el transportes por autobús
 - TEN 385: La cooperación audiovisual del programa Media con profesionales de terceros países;
 - TEN 379: Derechos de los pasajeros en el transporte de pasajeros por vía marítima;
 - TEN 351: Eficacia energética de las TIC; INT 499: El 28 régimen: una alternativa para menos legislar a nivel comunitario;
 - INT 503: El acervo comunitario de la protección de los consumidores;
 - INT /506: Derechos de propiedad intelectual;
 - INT 489: Mejor legislar.
 - INT 490: Reducir las cargas administrativas en la Unión Europea;
 - INT 492: 25 informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario;
 - INT 483: Morosidad de los pagos en las transacciones comerciales;
 - INT 480: La agenda de Lisboa y el mercado único;
 - INT 452: Las barreras legislativas;
 - INT 450: Infraestructuras europeas de investigación;
 - INT 445: Small Bussiness Acta;
 - INT 444: Estatuto sobre la Sociedad Privada Europea;
 - INT 441: Informe sobre política de la Competencia;
 - INT 429: Libro Blanco: Abuso de Posición dominante;
 - INT 443: Red judicial en materia civil y comercial;
 - INT 416: Dimensión social y medioambiental del mercado interior;
 - TEN 395: Protección de Europa ante los cyberataques;
 - TEN 402: Partenariado público y privado en los servicios electrónicos;
 - TEN 408: Formalidades declarativas a la entrada y a la salida de los puertos;
 - TEN 360: Itinerancia sobre las redes públicas de telefonía fija;
 - TEN 356: Tasas por la utilización de infraestructuras mediante vehículos pesados;
 - Participación en Consumers Internacional
 - Participación en Euroshareholders

- Participación en Euroinvestors
- Participación en Grupo de Medios de Pago (DG Internal Market, Comisión Europea)
- Participación en FSCG – Grupo de Consumidores de Servicios Financieros
- Procesos de autorización y revocación de las sucursales de empresas de servicios de inversión de países no miembros de la UE.
- Participación en la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida
- Talleres hipotecarios y de gestión del presupuesto familiar
- Participación en seguimiento de temas inacabados como: Academias de inglés (Opening, Wall Street, Oxford English, Cambridge...), Gescartera, AVA, Forum Filatélico, Afinsa Bienes Tangibles, Arte y Naturaleza, Martinsafadesa, Banfisa, Dinámica Directiva, Gardina Inmuebles, Ruralcaja.
- Adopción y difusión de medidas para luchar contra la piratería.i

2.6 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.

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

En base a ese mandato, con cargo a los Presupuestos 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 2009 fueron los que figuran en la tabla siguiente.

ENTIDADES	DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	IMPORTE/EUROS	TOTALES
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE BANCOS, CAJAS Y SEGUROS (ADICAE).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	200.000	
	ALTERNATIVAS Y MEDIDAS DE RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DE SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR Y A LA GRAVE SITUACIÓN HIPOTECARIA DE LOS CONSUMIDORES.	171.151,06	377.151,06
ASOCIACIÓN GENERAL DE CONSUMIDORES (ASGECO-CONFEDERACIÓN).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	174.058	
	CAMPAÑA NACIONAL PARA EL FOMENTO DE PAUTAS DE CONSUMO RESPONSABLE, SALUDABLE Y SOSTENIBLE.	190.276,20	364.334,20
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	52.470	
	SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS DE LA COMUNICACIÓN COMERCIAL DURANTE 2009.	155.970	208.440
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES DE AMAS DE CASA, CONSUMIDORES Y USUARIOS (CEACCU).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	306.622	
	1.ª CAMPAÑA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN EL MERCADO ELÉCTRICO LIBERALIZADO.	130.200	
	1.ª CAMPAÑA PARA LA EDUCACIÓN FINANCIERA DEL CONSUMIDOR.	158.950	
	CAMPAÑA PARA LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DE BIENES Y SERVICIOS BÁSICOS ESENCIALES.	56.200	
	V CAMPAÑA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE TELECOMUNICACIONES.	36.450	
	CAMPAÑA PARA LA EDUCACIÓN Y FOMENTO DE HÁBITOS SALUDABLES.	28.200	716.622
CONFEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CECU).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	197.670,52	
	LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA DE TÍTULOS DE TRANSPORTE.	33.300	
	POR UN CONSUMO RESPONSABLE.	53.538	
	LA ENERGÍA Y LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.	49.000	
	EL CONSUMIDOR ANTE SUS DERECHOS EN MATERIA DE GARANTÍAS.	27.000	
	LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN EL TRANSPORTE AÉREO.	23.479	383.987,52
CONSUMIDORES EN ACCIÓN (FACUA).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	72.116	
	INFORMACIÓN Y CONTROL DEL MERCADO SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO.	55.451	
	INFORMACIÓN Y FORMACIÓN SOBRE ARBITRAJE DE CONSUMO.	40.898,81	
	PRÁCTICAS COMERCIALES EN INTERNET EN EL SECTOR DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS.	55.951	224.416,81

FEDERACIÓN DE USUARIOS - CONSUMIDORES INDEPENDIENTES (FUCI).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	125.963,24
	PROMOCIÓN DEL ARBITRAJE DE CONSUMO. EN SECTORES TURISMO, ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS.	96.000
	PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE CONSUMO EN LOS CENTROS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS.	97.350
		319.313,24
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (HISPACOOOP).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	91.377,48
	ACTUALIZACIÓN DEL SERVICIO AUTOMATIZADO DE CONSULTAS Y RECLAMACIONES.	18.798
	LA ENERGÍA Y LOS DERECHOS DE LOS CONSUMI- DORES.	25.567,60
	ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y EMOCIONAL.	59.810,09
	195.553,17	
UNIÓN DE CONSUMIDORES DE ESPAÑA (UCE).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	177.500
	FOMENTO Y DIVULGACIÓN DEL SISTEMA ARBI- TRAL.	43.855
	FORMACIÓN DEL CONSUMIDOR SOBRE PUBLICI- DAD ENGAÑOSA EN LOS SERVICIOS.	63.522
	ACTUALIZACIÓN Y MEJORA DEL ASESOR INFOR- MÁTICO PARA LA COMPARACIÓN DE TARIFAS DE TELEFONÍA MÓVIL.	43.225
	EL TRANSPORTE AÉREO: LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y LA CONTRATACIÓN POR INTERNET.	45.400
	FOMENTO DEL USO DE LOS MECANISMOS DE RECLAMACIÓN POR PARTE DE LOS CONSUMIDO- RES Y USUARIOS.	215.950
	ANÁLISIS COMPARADO EN EL MARCO DE LA UE DE CONTRATOS Y TARIFAS EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES.	58.050
		647.502
FEDERACIÓN UNIÓN CÍVICA NACIONAL DE CONSUMIDORES Y AMAS DE HOGAR DE ESPAÑA (UNAE).	FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO.	125.000
	FOMENTO DE HÁBITOS ALIMENTARIOS SALUDA- BLES.	27.400
	SEGUIMIENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN EN EL SECTOR VIVIENDA.	23.050
	DIFUSIÓN DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO.	14.600
	SEGURIDAD EN EL HOGAR.	13.770
	203.820	
Total Subvencionado		3.641.140

2.6.2. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

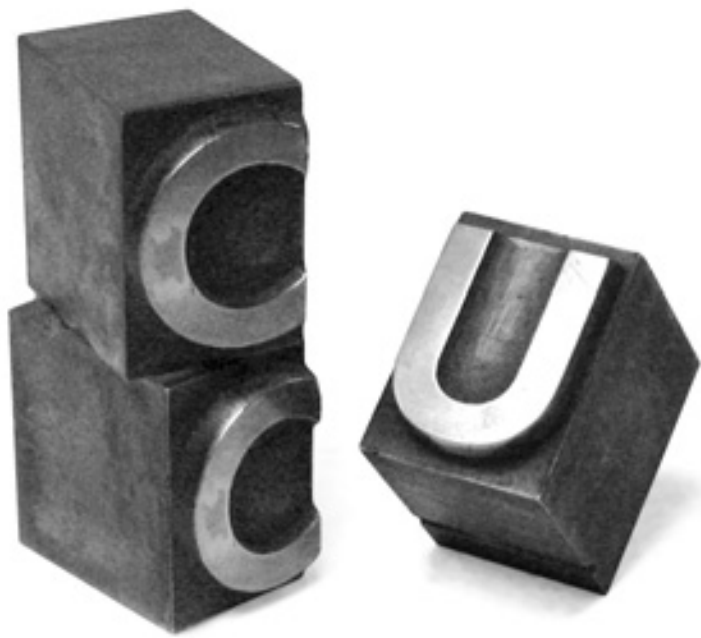
El Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, en su artículo 8 establece que:

“El Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto Nacional del Consumo proveerá al Consejo de los medios

necesarios para el cumplimiento de sus funciones”

Sin embargo, hay que destacar que el Consejo de Consumidores y Usuarios no dispone de recursos propios, ni dispone de una partida presupuestaria específica. Su financiación procede de una partida específica en los Presupuestos del INC que gestiona este organismo.

Conceptos según gastos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Becarios	25.639,21	24.541,29	23.113,25	24.114,93	24.207,46	28.381,16	15.022,62	29.451,35	27.458,23	29.986,00
Memoria	3.411,63	3.576,02	4.148,19	4.148,19	4.148,19	4.357,77	3.886,76	10.846,00	11.986,00	18.000,00
Asistencia a reuniones	12.509,76	12.332,79	9.087,29	6.202,57	3.945,24	11.872,71	9.914,40	8.841,56	8.073,39	6.598,27
Estudios	5.589,41	26.841,20	39.361,49	29.281,28	29.281,28	1.392,00	35.200,00			14.480,00
Publicaciones	16.503,15	33.827,18	45.096,89	29.449,78	5.199,26	5.900,00				
Papelería	1.134,30	499,18						1.570,28	1.216,87	280,75
Congreso/Jornadas	8.005,09					16.820,70		5.060,68	3.420,00	
Equipos informáticos - Grabación	2.878,85							6.831,70		
Mobiliario-Obras	6.545,87							17.549,91		
Base de datos legislativa	280,80	93,60								
Transporte			263,55	1.941,93		256,00				
Registro Patentes							1.054,12	2.228,45	2.228,45	
Asistencia Reuniones									28.100,00	26.450,00
Total Gastos	82.552,07	101.711,26	121.070,66	95.138,68	66.781,43	68.980,34	65.077,90	82.379,93	82.482,94	95.795,02



CONSUMIDORES Y SERVICIOS FINANCIEROS

3

EL CONSUMIDOR Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS: UNA VISIÓN INTEGRADORA

El consumidor de servicios financieros que tratamos aquí actúa como consumidor aunque la finalidad para la que se utilizan los mismos sea realmente un bien de inversión, como puede ser, como ejemplo más relevante, el caso de la adquisición de una vivienda.

1. EL CONSUMIDOR ANTE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Si la función básica de todo sistema financiero es intermediar entre dos tipos de agentes económicos, los que disponen de fondos para prestar o invertir, y aquéllos que los necesitan para financiar su inversión o su gasto, los consumidores se encuentran a ambos lados de esta función en un lugar que deberíamos calificar de central.

En efecto, los consumidores constituyen uno de los principales grupos alimenta-

dores de los circuitos financieros en los países que han alcanzado suficiente nivel de desarrollo económico. España es un buen ejemplo de ello, véase el cuadro 1, sobre todo si consideramos su economía puramente interna, sin incluir el sector exterior. Nuestro país viene registrando en los últimos tiempos una gran dependencia de este sector, hasta el punto de que ha llegado a superar en los últimos tiempos a los hogares, muy influidos por el elevado endeudamiento que han asumido como consecuencia, sobre todo, de la adquisición de viviendas a precios muy altos.

Esta misma justificación explica que los hogares se hayan visto superados como financiadores netos de la economía por las entidades financieras, que actualmente son los principales deudores del resto del mundo, si consideramos la economía española desde una perspectiva puramente interna.

4 Aunque es un tema ajeno a esta monografía, la crisis actual, y las que la precedieron en el tiempo, también han puesto de manifiesto cómo los riesgos que se derivan de los mercados financieros pueden afectar, aunque sea indirectamente, a la capacidad de gasto del consumidor, en la medida en que dichas crisis reduzcan o anulen sus fuentes ordinarias de renta como trabajador.

Cuadro N° 1. POSICIÓN FINANCIERA NETA SOBRE EL P.I.B. DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (%) 1985 – 2009

Sector	Posición Total			Posición Interior		
	1985	Sep 2009	Dif. 2009/1985	1985	Sep 2009	Dif. 2009/1985
Exterior	8,67	87,50	78,83	-	-	-
Instituciones Financieras	4,18	13,93	9,75	-0,75	61,72	62,47
Administraciones Públicas	-26,83	-29,83	-3,00	-24,39	-8,19	16,20
Sociedades no financieras	-47,50	-146,43	-98,93	-36,68	-120,14	-83,46
Hogares e IPSFL(*)	61,48	74,84	13,36	61,82	66,62	4,80
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(*)Instituciones privadas sin fines de lucro

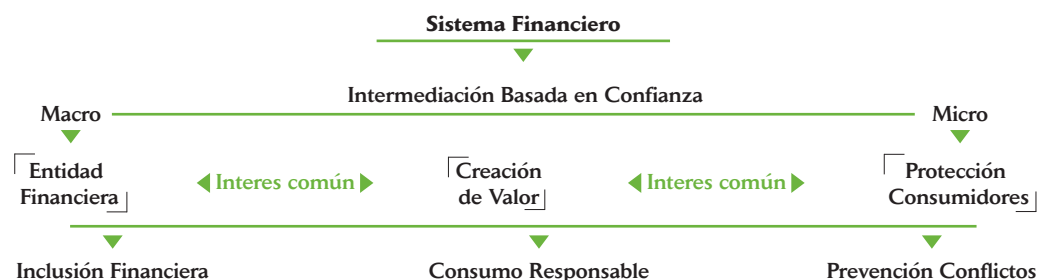
Fuente: Banco de España – Cuentas financieras de la Economía española y elaboración propia

Si tenemos en cuenta la financiación crediticia a los sectores no financieros de la economía española (administraciones públicas, empresas no financieras y hogares), estos últimos serían los destinatarios de un 35% de la misma, frente al 50% de las empresas no financieras. De esta financiación, los hogares dedican un 75% a vivienda y el resto a otras finalidades⁴.

Si a estos datos unimos que el funcionamiento del sistema financiero se basa en

la confianza, porque su materia prima, el dinero, también se fundamenta en ella, se explica claramente que la protección del consumidor constituya uno de los dos grandes objetivos de la regulación financiera actual, siendo el otro la estabilidad financiera, es decir, el buen funcionamiento, no sólo individual sino también en su conjunto, de todas las instituciones que forman parte del sistema, incluyendo sus diferentes entidades y mercados.

Gráfico 1. SISTEMA FINANCIERO Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR



Tal y como intenta reflejar el gráfico 1, la estabilidad financiera y la protección de los consumidores constituyen la versión macro y micro, respectivamente, de la confianza sobre la que se asienta la actuación del sistema financiero y ambas se encuentran estrechamente relacionadas.

Como ha demostrado la actual crisis, la falta de estabilidad financiera puede someter al consumidor a riesgos no previstos, no sólo estrictamente financieros, porque pueden incluir un mayor potencial de fraude, ante los que puede tener escasa capacidad de defensa o protección por sí mismo⁵.

Ambos objetivos, estabilidad financiera y protección de los consumidores, no siempre deben de considerarse contrapuestos entre sí, sino que pueden, y deben, reforzarse mutuamente y, por tanto, ser contemplados como una cuestión de interés común. Si esto es así, ambos objetivos tienen interés general para el conjunto de la sociedad y la economía, por lo que deben ser promovidos y defendidos por las Administraciones Públicas (AAPP), no necesariamente desde una perspectiva estrictamente legal.

Sin embargo, existen ocasiones en que ambos objetivos se han considerado contrapuestos, en el sentido de que las entidades financieras mantienen unos objetivos de rentabilidad que en ocasiones entran en conflicto con la protección de sus clientes y, en particular, de los que son consumidores. Hay que tener muy en cuenta que éstos, individualmente considerados, no disponen apenas de capacidad de negociación frente a las entidades financieras cuando necesitan hacer uso de los servicios que prestan éstas.

En nuestra opinión, contraponer los intereses de las empresas con los de sus clientes no es la mejor forma de que unas y otros se beneficien mutuamente de su relación. Por un lado, una empresa competitiva debe ser capaz de generar valor para su clientela que justifique los ingresos que reciba de ésta, véase Porter (2009). Por

otro, los desarrollos modernos de lo que se conoce como responsabilidad social de la empresa exigen que ésta tenga en cuenta los intereses de todos sus grupos interesados, incluyendo sus clientes, no sólo los de sus propietarios o directivos.

Como ejemplo de este interés mutuo y esta creación de valor a la que acabamos de referirnos, vamos a tratar brevemente de tres grandes temas que apuntan en ambas direcciones:

- 1) La inclusión financiera
- 2) El consumo responsable
- 3) La prevención de conflictos

1. INCLUSIÓN FINANCIERA

La inclusión financiera se refiere a la parte de la población que tiene acceso efectivo a los servicios financieros, porque resulta evidente que tanto los consumidores como las entidades financieras se beneficiarán de cuantas más personas puedan acceder a dichos servicios en condiciones apropiadas. En ocasiones, esta inclusión se suele contemplar desde una vertiente negativa, a través de la exclusión financiera, como un objetivo a evitar o reducir.

Aunque en España la inclusión financiera no es, habitualmente, un tema que posea especial resonancia⁶, sí ha sido objeto de atención reciente por parte de la Comisión Europea (CE), que, entre otras iniciativas, realizó un estudio sobre la misma⁷ y posteriormente efectuó una consulta pública sobre el acceso a una cuenta bancaria básica que más adelante se menciona⁸.

La inclusión o exclusión financieras tienen varias dimensiones, entre las que destacamos las siguientes, que se complementan mutuamente entre sí:

- 1) Económica
- 2) Cultural o educativa, lo que nos conecta con la educación financiera de la que hablaremos más adelante
- 3) Física/tecnológica

5 Las cajas de ahorros españolas manejan como uno de sus principales objetivos actuales la lucha contra la exclusión financiera desde diferentes perspectivas, véase CECA (2009): la capilaridad de su red de oficinas, por lo que supone de proximidad a los clientes, págs 62-69; la concesión de microcréditos y, más tradicionalmente, los créditos prendarios a través de los montes de piedad, así como el proceso de remesas de los inmigrantes en España a sus países de origen, págs. 80-99. Independientemente de ello, es obvio que la inclusión financiera es algo de interés para el conjunto del sistema bancario.

6 "Financial services provision and prevention of financial exclusion", marzo, 2008. Disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/financial_exclusion_study_en.pdf

7 "Financial inclusion: ensuring access to a basic bank account. Consultation document. 16 febrero, 2009. Disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/fin_inclusion/consultation_en.pdf. Un resumen de las respuestas a esta consulta, elaborado por la CE, puede verse en: http://ec.europa.eu/internal_market/inservices_retail/docs/inclusion/consultation_summary_en.pdf

8 Este planteamiento no es exclusivamente aplicable a individuos. A veces se refiere a países o regiones, cuando se intenta relacionar su nivel de desarrollo socioeconómico con el mayor o menor acceso de sus habitantes a los servicios financieros, una temática que consideramos ajena a este trabajo.

9 Véanse sus webs española, <http://www.sepaespa.es/>, y europea, www.sepa.eu, esta última soportada por el Banco Central Europeo.

10 Además de la UE, incluye también a Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega y Suiza.

11 Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior.

12 Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago.

13 "Responsible lending and borrowing in the EU", 15 junio, 2009, disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/responsible_lending/consultation_en.pdf

La dimensión económica se refiere obviamente a la disponibilidad de un nivel de renta y/o patrimonio que posibilite el acceso a los diferentes tipos de servicios financieros o, si se prefiere, a que este acceso sea acorde con dicho nivel⁹.

Sin embargo, no todas las cuestiones relacionadas con la inclusión financiera tienen que ver directamente con la capacidad económica del consumidor. Así, uno de los temas que se están planteando en estos momentos al respecto, que, como hemos señalado antes, ha sido objeto de atención por parte de la CE, es el acceso a una cuenta bancaria básica, o, si se prefiere, el posible derecho a

En ningún caso se trata de promover la utilización de cuentas bancarias sin necesidad, pero entendemos que, en al menos dos supuestos, estaría justificada la disponibilidad de una cuenta bancaria básica en el sentido indicado:

- 1) Cuando se cobra la nómina y se domicilian gastos corrientes a través de ella. Esto permitiría que la cuenta materializara una relación permanente entre su titular y la entidad que podría desembocar en un uso más intenso de servicios financieros de ésta por parte del primero.
- 2) Jóvenes y niños, para los cuales la disponibilidad de una cuenta adecuada puede ser un instrumento muy útil para su educación financiera en la práctica, para estimular su ahorro o, incluso para fidelizar en el futuro a este tipo de clientes en la entidad.

El establecimiento de la denominada "Zona Única de Pagos en Euros"¹⁰, más conocida en el mundo financiero por el acrónimo SEPA (de su denominación en inglés, Single Euro Payments Area) ha dado una nueva dimensión a esta cuestión, en la medida en que dicha zona persigue que los pagos transfronterizos en euros dentro de su ámbito¹¹ por los ciudadanos, las empresas y demás agen-

tes económicos se puedan efectuar en las mismas condiciones que los pagos nacionales, siempre que sean de uno de estos tres tipos:

- transferencias
- adeudos directos en cuenta
- pagos con tarjeta

La base jurídica de los pagos dentro de esta área, tanto de la UE¹² como la específicamente española¹³, no se refiere al acceso a una cuenta bancaria básica, que no entra dentro de su objeto, pero tienen que ver mucho con el tema de este trabajo, en la medida que la mayor parte de su contenido se refiere en dos líneas fundamentales para la protección de los consumidores en este terreno, cuyo contenido es bastante minucioso, por lo que no las vamos a desarrollar aquí:

- 1) Transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago.
- 2) Derechos y obligaciones en relación con la prestación y utilización de servicios de pago.

La dimensión física/tecnológica se refiere al medio de acceso a los servicios financieros por parte del consumidor:

- 1) Si es presencial, es evidente que dicho acceso dependerá de la cercanía de la entidad a sus clientes y de la posibilidad que, si es necesario, pueda utilizar ciertos servicios en otras entidades, por ejemplo a través de cajeros automáticos, lo que, presumiendo que se dispone de tarjeta o libreta que posibilite su empleo, conduce a considerar el coste del mismo.
- 2) El acceso tecnológico se refiere a los servicios bancarios telefónicos y online, lo que presupone que el consumidor posee los conocimientos necesarios para un adecuado uso de los mismos por estas vías, incluyendo las condiciones de seguridad de las transacciones y las comunicaciones.

2. CONSUMO RESPONSABLE

El consumo responsable, entendiendo por tal un consumo saludable, seguro, solidario y sostenible, debe de ser un objetivo fundamental en la política pública en materia de consumidores.

Sin embargo, el consumo responsable no es sólo un problema de política pública. Debe ser también un objetivo de los consumidores, compartido en alguna medida con las empresas proveedoras de sus bienes y servicios

Este planteamiento del consumo responsable tiene plena aplicación a los servicios financieros, de la que se ha ocupado nuevamente la CE en fechas recientes, en concreto en lo que se refiere al prestar y tomar prestado responsables, Responsible lending and borrowing. A tal efecto, efectuó una consulta pública¹⁴ y, previamente, una audiencia pública en Bruselas el 3-09-09¹⁵ sobre este tema.

Es interesante destacar el doble sentido que utiliza la CE para recalcar la responsabilidad a la que se refiere el tema que acabamos de mencionar, prestar y tomar prestado, porque con ello se pone expresamente de manifiesto que se trata de un terreno en el que dicha responsabilidad se reparte inevitablemente entre prestatario y prestamista, no necesariamente a partes iguales.

La crisis ha hecho emerger claramente esta circunstancia, desde el punto de vista de los consumidores, sobre todo en el crédito para la adquisición de vivienda, aunque no sólo en éste. En efecto, teniendo en cuenta los elevados precios que ha adquirido ésta en nuestro país:

- 1) Por un lado, las entidades financieras han otorgado más crédito del que hubiera aconsejado una política más responsable, sobre todo desde la perspectiva que el crecimiento de los precios de la vivienda no se podía mantener indefinidamente en el tiempo.
- 2) Por otro, como consecuencia de la reducción de ingresos que han experi-

mentado derivada de la crisis, algunas de las personas o entidades endeudadas con el crédito anterior se han mostrado a la postre incapaces de atender sus compromisos crediticios a sus debidos tiempo y forma, lo que les ha llevado a entrar en dificultades financieras graves, perdiendo incluso en algunos casos el bien o bienes financiados.

- 3) Las entidades prestamistas han tenido que asumir progresivamente esta morosidad, en algunos casos falencia, que no sólo han afectado negativamente a su rentabilidad y a su solvencia, sino que, además, ha tenido el efecto de restringir el crédito a los agentes económicos en general, como consecuencia de estos efectos y de la mayor incertidumbre sobre su recuperación. Con ello, se han expandido a toda la economía los términos del problema.

Estas consideraciones no sólo ponen de manifiesto, como antes hemos señalado, que la protección de los consumidores en el ámbito financiero es, al menos en cierta medida, una cuestión de interés común con las entidades que les prestan sus servicios. También explican por qué en la crisis actual, algunas situaciones problemáticas derivadas de la misma se han intentado solventar mediante el diálogo y la negociación entre la entidad y el cliente afectados.

Yendo un poco más lejos, cabría preguntarse si contratos que se extienden a períodos temporales largos, como suelen ser los préstamos hipotecarios para la adquisición de una vivienda, no debiesen prever expresamente cláusulas de este tipo, que faciliten la solución de los problemas que puedan emerger a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta el dinamismo que ha adquirido actualmente el mercado de trabajo.

En efecto, en los tiempos actuales, un gran número de personas están entrando o saliendo de dicho mercado como consecuencia de la marcha de la coyuntura económica o de las empresas, una diná-

¹⁴ Un resumen de la cual puede verse en: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/resp_lending/summary_en.pdf Un resumen de las respuestas a esta consulta, elaborado por la CE, puede verse en: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/resp_lending/feedback_summary_en.pdf

¹⁵ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

mica que tiende a disminuir la estabilidad en el empleo de un elevado número de personas, lo que supone un aumento del riesgo para los mencionados contratos.

El tema que estamos tratando ha dado lugar, en España y otros países, como vertiente concreta más destacada del mismo, al denominado endeudamiento excesivo, o también sobreendeudamiento. Éste, que ya existía previamente, ha visto reforzada su relevancia por la crisis financiera. En efecto, como consecuencia de ésta y de la fuerte pérdida de puestos de trabajo que se ha generado en España, el número de personas que se han visto impedidas de atender adecuadamente a sus deudas, en particular frente a las entidades financieras prestamistas, se ha incrementado de manera muy significativa.

Desde una perspectiva institucional española, el endeudamiento excesivo cobra cuerpo frente a las insuficiencias de la Ley concursal¹⁶ para tratar adecuadamente los problemas de impago que plantean las personas físicas, que cada vez más están utilizando esta Ley para intentar resolver sus problemas financieros de una manera ordenada, cuando es una norma mucho más apropiada desde la perspectiva de las empresas.

Aunque dicha Ley unificó en una sola norma las diferentes situaciones concursales, tanto de las empresas (quiebra y suspensión de pagos) como de las personas físicas no comerciantes (concurso de acreedores), se ha demostrado inapropiada para estas últimas, especialmente por el tiempo y costes que implican los correspondientes procesos judiciales. Se trata de ofrecer una alternativa más rápida y barata para intentar resolver los conflictos que puedan emerger, lo que nos conecta con el epígrafe siguiente.

Así entendida, la apropiada resolución de situaciones de endeudamiento excesivo es una cuestión muy necesaria desde el punto de vista de los consumidores, siempre que se cumplan algunos requisitos:

1) No generar comportamientos demasiado arriesgados por parte del consumidor que, a la postre, aumenten, en lugar de reducir, la dimensión del problema. Tal sería el caso, por ejemplo, si el endeudamiento excesivo surge de una elevada exposición a la renta variable inapropiada desde el punto de vista de los recursos o los conocimientos del consumidor. El endeudamiento excesivo no puede ser nunca excusa para que el consumidor rehuya sus propias responsabilidades.

2) Todo lo que suponga elevar el coste de las operaciones para las entidades financieras, dificultar la ejecución de las garantías, etc. implicará de una u otra forma una menor disposición a prestar bajo dichas operaciones por parte de ellas y/o hacerlo en condiciones suficientemente atractivas para el consumidor en términos del importe, el coste o el plazo.

Con ello pretendemos señalar que la solución que se dé al mencionado endeudamiento excesivo debe descansar sobre unas bases equilibradas, que, al mismo tiempo que no dificulten la concesión de crédito a quien lo necesite en términos razonables, prevean situaciones a las que, de producirse, habrá que darles una salida efectiva, también de una forma equilibrada.

Estas mismas reflexiones son válidas para la utilización del mecanismo conocido como dación en pago, por el que prestatario y prestamista liquidan la deuda hipotecaria con la entrega por el primero al segundo del bien objeto de garantía. Esta solución, que se viene utilizando en algunos casos en nuestro país, es claramente favorable al prestatario porque en el Derecho español la ejecución de la garantía no liquida totalmente la deuda si de la misma se obtiene un importe inferior a esta.

Incluso, dicha solución puede permitir seguir disfrutando de la vivienda a quien ya la venía ocupando suscribiendo con la entidad prestamista un contrato de alquiler que la proporcionaría la correspondiente renta a ésta.

Nos parece una posibilidad más a considerar de forma positiva, pero, al igual que antes, no pueden dejarse de lado sus efectos para las entidades financieras, especialmente si, como ocurre actualmente, están pasando por un momento de crisis. Creemos que, en todo caso, habría de limitarse a viviendas habituales y a insolvencias sobrevenidas de buena fe, como puede ser a consecuencia de una situación de desempleo.

Recientemente, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo¹⁷, ha adoptado una importante medida, en su Art. 15, en la dirección de paliar las consecuencias de un endeudamiento excesivo, al elevar el umbral de inembargabilidad en los procedimientos posteriores a la ejecución hipotecaria cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado. Dicho umbral se eleva en un 10% del salario mínimo interprofesional, y en otro 20% adicional, por cada miembro del núcleo familiar que no disponga de ingresos propios regulares, salario ni pensión.

De esta forma, se intenta dar respuesta a la situación especialmente difícil de las personas afectadas por un endeudamiento excesivo en el actual contexto económico de crisis económica y financiera.

3. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Como hemos señalado anteriormente, aunque la protección de los consumidores interesa tanto a éstos como a las empresas que les prestan sus servicios, siempre existe un potencial de conflictos al que conviene darles solución bajo una doble perspectiva:

- 1) Que los conflictos que puedan surgir sean los menores posibles, que no implica eliminarlos, pero sí reducir las posibilidades de que surjan, sin desvirtuar, desde luego, la finalidad de la protección del consumidor.
- 2) Que su solución implique los menores costes y tiempos posibles. Hay que

tener en cuenta que estos costes y tiempos se reparten, en general, entre los consumidores y las empresas e, incluso, pueden afectar a la reputación o buena imagen de éstas.

La crisis financiera actual ha hecho aumentar el número e intensidad de los conflictos entre los consumidores de servicios financieros y las empresas que se los proporcionan, una evidencia apoyada por las memorias e informes de los servicios de reclamaciones de las autoridades supervisoras en los últimos tiempos¹⁸, a la que hay que unir los conflictos que intentan resolver por las vías judicial, de mediación o arbitraje.

En este contexto, en el apartado siguiente de este trabajo desarrollamos un esquema integrado de protección del consumidor de servicios financieros, que gira en torno a dos ejes principales, que están estrechamente relacionados entre sí.

- 1) La protección preventiva o indirecta, en la que podemos distinguir dos fuentes básicas de la misma:

- a) El sistema sociocultural
- b) El sistema legal, desde el punto de vista de la regulación general, que, en principio, no se circunscribe a los servicios financieros.

- 2) La protección directa, emanada de las normas que la regulan expresamente, en la que consideramos también el sistema legal, pero desde una perspectiva específicamente financiera. Esta perspectiva tiene su principal manifestación en los mecanismos de solución de conflictos específicos de los servicios financieros que se han desarrollado en nuestro país.

La prevención de conflictos y, sobre todo, la elusión de la vía judicial para resolverlos, que suele ser la alternativa más costosa en tiempo y dinero, también puede verse desde una perspectiva europea. La CE lanzó en 2001 la red FIN-NET¹⁹, específica de los servicios financieros, compuesta por los mecanismos

17 Las publicaciones de estos servicios, memorias o informes, pueden consultarse en las siguientes direcciones: - Banco de España [http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Memoria_del_Serv/anoactual/\(anual\)](http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Memoria_del_Serv/anoactual/(anual)) [http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/boletines/Informe_del_Serv/\(trimestral\)](http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/boletines/Informe_del_Serv/(trimestral)); - CNMV: <http://www.cnmv.es/portal/Publicaciones/Informes.aspx>; - Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones: <http://www.dgsfp.meh.es/reclamaciones/index.asp>

18 http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm. En esta Web pueden verse los miembros que la forman. Por parte de España figuran la Oficina de Atención al Inversor - Dirección de Inversores de la CNMV y el Servicio de Reclamaciones del Banco de España.

19 Los países de la UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

20 El documento base de la misma puede consultarse en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/adr/adr_consultation_en.pdf, y un resumen de las respuestas recibidas en: http://ec.europa.eu/internal_market/financial-retail/docs/redress/consultation_summary_en.pdf

21 COM(2007) 808 final: La educación financiera.

nacionales de solución de conflictos en este ámbito en todos los países del Espacio Económico Europeo²⁰.

La red intenta solucionar los conflictos transfronterizos. Si un consumidor de un país tiene una disputa con un proveedor de servicios financieros de otro, los miembros de FIN-NET pondrán al consumidor en contacto con el mecanismo de protección extrajudicial relevante, proveyéndole de la necesaria información sobre el mismo.

A finales de 2008, la CE lanzó una consulta sobre Resolución alternativa de disputas (ADR, Alternative Dispute Resolution) en el área de los servicios financieros²¹, con la que pretendía reforzar la presencia de estos esquemas en el conjunto de la UE.

2. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS

Sobre la base de lo que acabamos de exponer en el apartado anterior, en éste vamos a desarrollar los mecanismos, tanto indirectos como directos, que pueden proteger al consumidor de servicios financieros. Por razones de la heterogeneidad de los temas a tratar, vamos a agruparlos en dos grandes grupos:

- 1) El sistema sociocultural
- 2) El sistema legal

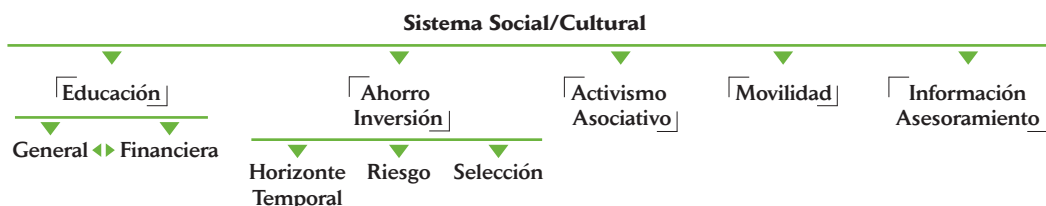
2.1. EL SISTEMA SOCIOCULTURAL

La actividad económica, y el consumo con ella, se ejercen dentro de un sistema sociocultural que debe tenerse siempre expresamente en cuenta si el objetivo es contribuir a mejorar dicho sistema.

Sin ánimos de ser exhaustivos, el gráfico 2, muestra los elementos que consideramos más relevantes para la protección social del consumidor de servicios financieros. Estos elementos son los siguientes:

- La educación en general, y particularmente la educación financiera.
- La cultura de ahorro e inversión, que, entre otros aspectos, incluye el grado de aversión o propensión al riesgo.
- El grado de activismo asociativo, es decir, la medida en que los consumidores se agrupan en asociaciones que protejan sus intereses y la utilización que efectúan de las mismas.
- La movilidad del consumidor hacia otras entidades, una vez que constata no estar satisfecho con la que ha estado operando.
- El papel que juegan la información y el asesoramiento en la toma de decisiones de los consumidores de servicios financieros.

Gráfico 2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS



2.1.1. La educación

Una toma de decisiones adecuada, en el sentido de que se efectúe con conocimiento de causa, si no de todos, de los principales factores que están en juego, incluyendo el objeto y objetivos de la decisión, las alternativas disponibles, así como las vías a través de las cuales se debe elegir entre éstas, dependerá del conjunto de factores personales que influyan en la capacidad de decidir del sujeto en cuestión.

Entre estos factores, destacamos en este apartado la educación general y, particularmente, la educación financiera. En efecto, de una y otra dependen:

- 1) Los objetivos que se pretenden con los servicios financieros que se van a consumir y la adecuación de los mismos con otros objetivos personales que pueda tener el sujeto decisor y con la posición económica y financiera de la que parte el consumidor.

- 2) Las alternativas disponibles, bien en relación con los servicios financieros, o bien con las distintas posibilidades de acceso a los mismos. Por ejemplo, los conocimientos tecnológicos pueden ser muy decisivos para un acceso correcto a servicios que puedan ofrecerse online, posiblemente con mejores condiciones para el consumidor.

- 3) La educación influye directamente en otros elementos analizados en este mismo apartado, como, por ejemplo, en las necesidades de información y asesoramiento por parte del consumidor, así como la correcta comprensión por éste de uno y otro.

Una definición muy apropiada de la educación financiera la tenemos en el párrafo inicial de la Comunicación de la CE que se menciona a continuación y que reproducimos recuadrada aquí:

LA EDUCACIÓN FINANCIERA SEGÚN LA COMISIÓN EUROPEA

La educación financiera permite a los individuos mejorar su comprensión de los conceptos y productos financieros y adquirir las competencias necesarias para mejorar su cultura financiera, es decir, para ser consciente de los riesgos y oportunidades, y tomar decisiones con conocimiento de causa a la hora de elegir servicios financieros. Se trata de una tarea permanente que se extiende a lo largo de toda la vida de una persona. La educación financiera es un complemento de las medidas destinadas a asegurar que los consumidores tengan acceso a la información, la protección y el asesoramiento adecuados. La suma de estas políticas contribuye a capacitar a los consumidores para tomar las mejores decisiones según sus circunstancias financieras.

La educación financiera, ha sido objeto recientemente de renovado interés tanto en el seno de la UE como en nuestro país:

- 1) La CE, publicó una Comunicación a finales de 2007²² y, posteriormente, nombró un grupo de 25 expertos en esta materia²³. Su última iniciativa ha

sido la puesta en marcha de una base de datos europea sobre el tema²⁴ el 19-01-2009²⁵.

La CE tiene actualmente activa una iniciativa de educación para el consumo online en general²⁶, denominada DOLCETA (Developing Online Consumer Education Tools for Adults), dis-

22 Decisión de la Comisión, de 30 de abril de 2008, por la que se crea un grupo de expertos en educación financiera publicada en el DOUE L 125, de 9-5-2008. Este grupo ha emitido dos informes:

- Estrategias nacionales para la educación financiera, 7-10-2008, y
- La crisis financiera y la educación financiera, 28-04-2009.

23 European Database for Financial Education (EDFE), disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/fesis/index.cfm?action=home

24 Véase la nota de prensa de su presentación en: http://ec.europa.eu/internal_market/inservices-retail/capability/index_en.htm

25 <http://www.dolceta.eu/espana/index.php>

26 <http://www.dolceta.eu/espana/Mod2/>

27 http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/edu_financiera.html

28 <http://www.cnmv.es/PortalInversor/section.aspx?hid=163>

29 http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/Edu_Financiera_fin_al.pdf

30 A este efecto, ambas instituciones firmaron un acuerdo de colaboración con el Ministerio de Educación el 14-09-2009. Su objetivo es que los estudiantes de educación secundaria obligatoria (ESO) reciban formación financiera en su horario escolar.

31 <http://www.reeducacionfinanciera.es/>

ponible en 22 idiomas, que cubre los 27 países de la UE, con un módulo específico sobre servicios financieros²⁷, que espera verse ampliado en el futuro inmediato con otro sobre comprensión financiera (financial literacy).

2) En España, la iniciativa oficial más importante viene de los dos organismos supervisores independientes, Banco de España²⁸, y Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)²⁹, que el 19-

05-2008 presentaron el Plan de Educación Financiera 2008-2012³⁰.

Este plan es ambicioso, no sólo porque pretende abarcar distintos grupos de población adulta, sino también porque persigue que la educación financiera sea parte de la educación general, especialmente en los niveles de educación secundaria³¹ y formación profesional, sin olvidar la universitaria; véase cuadro 2.

Cuadro 2. SÍNTESIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE EDUCACIÓN FINANCIERA 2008-2012 BANCO DE ESPAÑA-CNMV

	SEGMENTOS	NECESIDADES	ACTUACIONES	ÁMBITOS DE COOPERACIÓN
SISTEMA EDUCATIVO	SECUNDARIA	BÁSICOS:	ELABORACIÓN MATERIAL	AUTORIDADES EDUCATIVAS NACIONALES Y AUTONÓMICAS
	FORMACIÓN PROFESIONAL	AHORRO / INVERSIÓN / ENDEUDAMIENTO	FORMACIÓN PROFESORES	
	UNIVERSIDAD	SISTEMA FINANCIERO	LÍNEA APOYO PERMANENTE INCLUSIÓN CURRÍCULO	ASOCIACIONES DE PROFESORES
POBLACIÓN ADULTA	EMPLEADOS / AUTÓNOMOS	SEGUROS	SEMINARIOS CENTROS TRABAJO	ORG. EMPRESARIALES
		CRÉDITOS	INTERNET	COLEGIOS PROFESIONALES
		AHORRO JUBILACIÓN	FORMACIÓN DE FORMADORES	SINDICATOS
		PRODUCTOS INVERSIÓN		GRANDES EMPRESAS
	CON HIJOS MENORES	SEGUROS	PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS	EDITORIALES
		CRÉDITOS		
		AHORRO JUBILACIÓN		
		PRODUCTOS INVERSIÓN		
	JUBILADOS	PRODUCTOS AHORRO / INVERSIÓN	SEMINARIOS CENTROS DE MAYORES	COMUNIDADES AUTÓNOMAS
		PREVENCIÓN FRAUDES	FORMACIÓN ORIENTADORES	
OTROS (INMIGRANTES, DISCAPACITADOS, PERSONAS DEDICADAS A LABORES DEL HOGAR, OTROS JÓVENES...)	SEGÚN GRUPO DE POBLACIÓN	SEMINARIOS INTERNET PUBLICACIONES	ASOCIACIONES DE DISCAPACITADOS, ASOCIACIONES CONSUMIDORES, INMIGRANTES...	

Al igual que en el caso de la CE, este plan incorpora el desarrollo de un portal, en este caso específico de educación financiera, cuadro 3, como forma de conseguir la mayor difusión posible con el presupuesto disponible, teniendo en cuenta la crecien-

te penetración que tiene el uso de Internet en la población española en general, pero sobre todo en los jóvenes que constituyen uno de los principales segmentos a los que se dirige la iniciativa, como se ha podido apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 3. CONTENIDOS DEL PORTAL DE EDUCACIÓN FINANCIERA
BANCO DE ESPAÑA-CNMV

COMO LLEGAR A FIN DE MES	NOCIONES SOBRE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PERSONAL (INGRESOS, GASTOS, DEUDAS...) CON EJEMPLOS Y CASOS PRÁCTICOS. SE INCLUIRÁN HERRAMIENTAS INTERACTIVAS COMO CALCULADORAS PARA ELABORAR UN PRESUPUESTO BÁSICO, SIMULADORES DE PRÉSTAMOS, CALCULADORAS DE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS, ETC.
PLANIFICAR EL FUTURO Y ATENDER LAS NECESIDADES ECONÓMICAS EN LAS ETAPAS DE LA VIDA	<p>EL OBJETIVO ES EXPLICAR CUÁLES PUEDEN SER LAS NECESIDADES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS A LO LARGO DE LA VIDA DE UNA PERSONA, EN FUNCIÓN DE SU SITUACIÓN FAMILIAR Y DE SUS EXPECTATIVAS DE FUTURO. SE TRATAN CON ESPECIAL ATENCIÓN LOS PRINCIPIOS Y VALORES RELACIONADOS CON EL AHORRO, LA PREVISIÓN Y EL CRITERIO EN EL GASTO, LA IMPORTANCIA DE REALIZAR UNA ADECUADA PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS MÁS ADECUADOS A LA EDAD Y NECESIDADES DE CADA PERSONA. EL MENSAJE FUNDAMENTAL ES QUE NUNCA ES LO BASTANTE PRONTO PARA COMENZAR A PLANIFICAR EL FUTURO.</p> <p>CADA UNO DE LOS CAPÍTULOOS DE ESTA SECCIÓN RESPONDE A MOMENTOS CRUCIALES EN LA VIDA: APRENDIENDO A AHORRAR (NIÑOS Y JÓVENES), EMPEZANDO A TRABAJAR, EMPEZANDO UNA VIDA INDEPENDIENTE, FORMANDO UNA FAMILIA Y PREPARANDO LA JUBILACIÓN.</p>
LA OFERTA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS	<p>EN ESTA SECCIÓN SE DESCRIBIRÁN DE FORMA PRÁCTICA LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS MÁS IMPORTANTES Y UTILIZADOS. SE EXPONDRÁN CUESTIONES COMO LAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN, GASTOS Y COMISIONES ASOCIADOS, FISCALIDAD, PARTICULARIDADES OPERATIVAS Y PRECAUCIONES NECESARIAS EN CADA CASO.</p> <p>EN PRINCIPIO ESTA SECCIÓN CONSTARÁ DE LOS SIGUIENTES CAPÍTULOOS: CUENTAS Y DEPÓSITOS BANCARIOS, TARJETAS, OPERACIONES BANCARIAS FRECUENTES, PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS, DÓNDE Y CÓMO REALIZAR OPERACIONES FINANCIERAS, JUBILACIÓN, INVERSIONES Y SEGUROS.</p>
GUÍA DE SUPERVIVENCIA FINANCIERA	PROPORCIONA AL USUARIO UNA ORIENTACIÓN BÁSICA PARA SABER DÓNDE CONSEGUIR LA INFORMACIÓN, CÓMO RECLAMAR SI SE SIENTE PERJUDICADO O CÓMO PREVENIR EL FRAUDE FINANCIERO.
RECUERDE QUE...	ESTE APARTADO RECOGERÁ DE FORMA SUMARIA LAS RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES MÁS IMPORTANTES, ES DECIR, AQUELLOS ASPECTOS QUE DEBEN CONFIGURAN EL CRITERIO DE LOS CONSUMIDORES.
GLOSARIO	AMPLIA RECOPIACIÓN DE TÉRMINOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS, DEFINIDOS DE FORMA PRÁCTICA Y COMPENSIBLE.

32 En esta cultura, que también estuvo influida por rentabilidades bursátiles bajas o, incluso negativas, en algunas épocas previas a la crisis, como la crisis de la nueva economía, no incluimos la adquisición de vivienda para uso propio, sea como primera o segunda residencia, ya que nos referimos estrictamente a bienes de inversión, de los que se espera obtener una rentabilidad.

33 A principios de los años 1990 se registró una crisis inmobiliaria en la cual la corrección nominal del precio de la vivienda fue del 8,2% durante 5 trimestres, menos intensa, pero también más rápida que la actual.

34 Siempre con anterioridad a la crisis actual, los precios de la vivienda cayeron entre 1990 y 1993 en el Reino Unido (10%, con un 1% adicional en 1994-95), y entre mediados de 1990 y el primer trimestre de 1994 en Estados Unidos (8%).

35 En claro contraste con otros países europeos donde la presencia de la renta variable es muy superior, siendo el caso más extremo el área anglosajona, con un 60%.

Al ser la educación un servicio público, toda la sociedad se beneficia de ella y, por tanto, puede ser impulsada desde cualquier institución, especialmente si se halla muy próxima al contenido de dicha educación y, por tanto, puede beneficiarse de alguna manera del mayor nivel de la misma.

Es en este contexto en el que hay que situar la iniciativa de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) de poner en marcha una Red de Educación Financiera, plataforma Web³² que pretende recoger todos los proyectos que sobre este tema se están realizando en España y facilitar el intercambio de información sobre el mismo entre los participantes de la red. En 2010 ha celebrado su 2ª conferencia anual.

En definitiva, el desarrollo de todas estas iniciativas permite esperar que el consumidor esté cada vez mejor formado e informado sobre los servicios financieros y las cuestiones que éstos puedan plantear, lo que, de entrada le supone un mayor nivel de protección.

Esta educación, y el mayor nivel de protección que implica para el consumidor no debe ser contemplados por las entidades financieras como algo negativo para sus intereses, ya que puede darse el caso de que, precisamente por su mejor conocimiento de los productos y servicios, pueda demandar algunos de ellos que, si no los hubiera conocido, no se los hubiese planteado.

2.1.2. La cultura de ahorro e inversión

De la misma forma que la educación no opera sobre un vacío en un momento determinado del tiempo, sino que tiene que tener en cuenta la herencia cultural que se ha ido desarrollando hasta el presente en sus diferentes facetas, algo parecido sucede con la educación financiera.

En efecto, puede hablarse de una cultura de ahorro e inversión de la que el consumidor debe ser consciente, sea por educación, formación o, incluso, por

intuición, porque sus decisiones pueden estar muy influidas en función de dicha cultura y el punto donde se sitúe dentro de la misma.

Entre los elementos más relevantes que habría que considerar en relación con esta cultura, destacamos los siguientes:

- 1) La propia **cultura de ahorro** y su colocación en productos financieros frente a otras alternativas. En efecto, resulta evidente que, a igualdad de condiciones:
 - a) A mayor predisposición al ahorro, mayor capacidad se tiene de colocarlo en productos financieros;
 - b) A menor propensión a colocarlo en otras alternativas, mayor es también dicha capacidad.

En este punto es inevitable referirse a la "cultura del ladrillo"³³, que ha estado subyacente en la crisis actual, en la medida que algunos han preferido invertir en inmuebles bajo la premisa de que los mismos nunca bajaban de precio en España. Esta premisa no tiene ningún fundamento real, no es cierta para nuestro país³⁴, ni resiste algunas comparaciones internacionales³⁵, y es uno de los ejemplos de cómo puede influir la cultura que estamos hablando sobre las decisiones de inversión.

- 2) El **horizonte temporal** con que se contemplan las inversiones, es decir su mayor orientación hacia el corto o hacia el largo plazo. En efecto, en el primer caso, se incentivan inversiones especulativas, mientras se desalientan otros productos cuyo proceso de maduración es más largo, como el seguro de vida, fondos de pensiones, entre otros.

En ocasiones, las circunstancias económicas condicionan el horizonte temporal de las inversiones. Éste ha sido el caso de nuestro país, donde, debido a que en las épocas anteriores al euro se registraban unas tasas de inflación y unos tipos de interés de dos dígitos, se

desarrolló un acusado “cortoplacismo”. Por ejemplo, la deuda pública a 15 años se emitía con dificultades en esa época, la normal se emitía a 3 y 5 años, y hasta 1998, en la antesala de la introducción del euro, no se introdujo en España la deuda pública a 30 años.

- 3) La **propensión al riesgo**, es decir hasta qué punto se pretende obtener mayor rentabilidad a costa de soportar un riesgo más elevado o, si se prefiere, qué niveles de rentabilidad se sacrifican por incurrir en niveles de riesgo más reducidos.

El inversor español exhibe en este sentido una cierta tendencia hacia el conservadurismo en términos del riesgo financiero. Donde esto puede verse claramente es en los fondos de inversión, productos que, al estar basados en el principio de diversificación de carteras y, por tanto, en mejores combinaciones entre el rendimiento y el riesgo, deberían dar una base racional

para incurrir en mayores niveles de este último. Como se analiza en Cano y Valero (2010), los fondos monetarios y de renta fija a corto plazo suponen a finales de 2009 prácticamente un 50% del patrimonio total, mientras que, si sumamos los garantizados (que, dado que en su gran mayoría devuelven el principal a vencimiento, también se puede considerar como defensivos), se alcanza el 72%. La cuota de los fondos de renta variable apenas es del 1,7%³⁶. Si tenemos en cuenta los fondos mixtos, así como los globales e internacionales e incluso los de gestión pasiva, la exposición a mercados de elevado nivel de riesgo no llega al 15%.

Evidentemente, estos datos están muy influidos por la crisis financiera actual, pero, como se recoge en la misma referencia y se pone de manifiesto en el cuadro 4, una perspectiva más histórica apenas haría variar estas conclusiones generales.

36 Véase al respecto “La protección jurisdiccional de los consumidores y usuarios en la ley de enjuiciamiento civil tras las modificaciones introducidas por la Ley 39/2002” de Susana San Cristóbal Reales.

Cuadro 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE FONDOS COMERCIALIZADOS EN ESPAÑA

	Monetarios y RF CP	Renta fija Largo Plazo	Renta fija Mixta	Renta variable Mixta	Renta variable	Garantizados	Globales e internacionales	Total
30-abr-99	36,8%	9,2%	10,7%	5,5%	4,5%	23,0%	10,4%	100%
30-abr-07	37,1%	2,7%	3,8%	2,7%	4,3%	23,5%	25,9%	100%
31-dic-08	45,5%	2,9%	2,3%	1,8%	1,6%	30,8%	15,0%	100%
30-nov-09	42,2%	5,7%	2,9%	1,7%	2,9%	28,8%	16%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Inverco

37 Decisión de la Comisión, de 16 de mayo de 2006, por la que se crea un grupo de expertos sobre la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias, publicada en el DOUE L 132, de 19-05-2006.

4) La **selección de las inversiones**, es decir los criterios bajo los cuales se deciden en que productos o instrumentos se materializan las mismas. Evidentemente, si el inversor español no parece muy racional cuando se posiciona frente al riesgo es porque tampoco lo es a la hora de seleccionar sus inversiones financieras. En todo caso, este punto conecta directamente con el que se verá más adelante en relación con la información y el asesoramiento.

Esta cultura de ahorro e inversión puede estar muy influida por el diferente trato fiscal de los productos y servicios, o de sus alternativas no financieras, caso de la vivienda, un tema que no vamos a desarrollar aquí.

2.1.3. El activismo asociativo

Si uno de los problemas fundamentales de los consumidores de servicios financieros es su escasa capacidad negociadora como individuos frente a las entidades que se los suministran, cabría esperar, como mecanismo de protección colectiva de los mismos, un movimiento asociativo de cierta intensidad entre ellos, tanto como consumidores en general como en el ámbito específicamente financiero.

Destacar por último, en esta línea, el art. 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, (LEC), de 7 de enero de 2000, que legitima el ejercicio de las acciones colectivas en defensa de los intereses colectivos³⁷ o difusos de los consumidores y usuarios, puesto que, si la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios quedara limitada a la que cada uno de éstos pueda individual y separadamente instar como titular del derecho, sería desde una perspectiva general ineficaz por los siguientes motivos:

– Al consumidor o usuario, individualmente considerado, no le compensa generalmente incoar un proceso civil en defensa de sus derechos, puesto que en la mayoría de los casos, el valor

de lo reclamado, es menor que los costes procesales mínimos.

- El desequilibrio de medios entre el perjudicado y la entidad que le suministra bienes y servicios haría muy difícil el éxito de determinadas acciones de tutela.
- Por otro lado, el ejercicio individual de los derechos de los consumidores y usuarios, aun obteniendo una resolución favorable, no es extensible al resto de los consumidores dañados por el mismo hecho, por lo que el causante del daño seguirá produciéndolo en el convencimiento de que muchos de los afectados no litigarán por sus intereses individuales. Además, cuando existe un número considerable de afectados por el mismo hecho, no puede pretenderse la presencia de todos y cada uno de ellos en el proceso para defender individualmente sus derechos.

En cambio, la tutela colectiva, además de subsanar los inconvenientes anteriores, evita la multiplicación de procesos por un mismo asunto y, sobre todo, se obtienen respuestas homogéneas o idénticas para problemas que también lo son.

2.1.4. La movilidad del consumidor

En este epígrafe nos centramos en lo que implica analizar, las posibilidades de salida que tiene un consumidor de servicios financieros cuando no está conforme con la empresa que se los suministra.

Lo primero que hay que decir es que no todos los productos financieros tienen las mismas posibilidades de salida, por lo que éste debe de ser un aspecto a analizar siempre por los consumidores interesados, ya que, aún cuando la salida esté disponible, puede que sólo sea en determinadas fechas o plazos y/o suponga costes o pérdidas importantes para el consumidor.

No es necesario para que esto suceda que el producto financiero sea complejo. Un simple depósito a plazo, por el que la correspondiente entidad bancaria paga una retribución mayor que si fuera a la

vista, implicará normalmente algún tipo de penalización para el consumidor si éste decide cancelarlo antes del vencimiento.

En este trabajo no podemos ocuparnos de todos los supuestos de barreras a la movilidad de los consumidores entre entidades financieras, pero sí de algunos que han recibido la atención por parte de la CE, lo que viene a poner de manifiesto su relevancia más o menos generalizada:

1) **La movilidad de cuentas bancarias**, que se refiere al cambio de una cuenta bancaria a otra entidad dentro del mismo país. La CE nombró un grupo de expertos sobre el tema en 2006³⁸, que presentó un informe el 5-06-2007³⁹, inmediatamente sometido a consulta entre los interesados.

De ésta y de la subsiguiente invitación de la CE a desarrollar un servicio de traslado de cuentas emergieron unos principios adoptados por el European Banking Industry Committee (EBIC)⁴⁰, que coordina los temas de interés común a un conjunto de asociaciones de entidades de crédito europeas.

En España se han implantado estos principios por parte de la Asociación Española de Banca (AEB), de CECA y de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)⁴¹ en julio de 2009.

Este es un claro ejemplo de cómo la autorregulación por el sector financiero, aunque sea en este caso por iniciativa de los poderes públicos, puede generar mecanismos de protección de sus consumidores sobre unas bases comunes, que, además de mejorar la imagen pública del sector, excluyen la competencia, sea a la baja o al alza, sobre determinadas condiciones de dicha protección.

2) **Productos vinculados (tying)**. Este supuesto se da cuando dos o más productos se comercializan conjuntamente

como un paquete y al menos uno de ellos no se vende separadamente⁴².

Este fenómeno ha sido objeto de atención muy reciente por parte de la CE, que lanzó una consulta pública⁴³ el 15-1-2010, abierta hasta el 14-04-2010. Previamente había encargado un estudio sobre el tema, realizado por el Centre for European Policy Studies (CEPS) y Van Dijk Management Consultants⁴⁴.

Este tipo de prácticas se considera perjudicial para los consumidores en la medida en que les fuerzan a adquirir productos adicionales, que pueden ser innecesarios en algunos casos, y que tienden a reducir la transparencia de los precios y el grado de comparabilidad entre los proveedores de similares productos.

En realidad, estas prácticas se extienden también a aquellos casos donde el vínculo entre los productos es más indirecto, pero no por eso menos efectivo, como cuando se vincula la concesión de un crédito hipotecario, o unas condiciones más favorables para ellos, con el cobro de la nómina en una cuenta de la entidad prestamista, una práctica muy habitual en España.

No obstante, en la medida en que estos productos pueden reducir el riesgo que suponen los clientes para las entidades, que pueden controlarlos mejor, y que creen economías de escala, también pueden beneficiar al consumidor si le permite adquirir los productos vinculados a un precio más barato que si lo hiciera de forma separada para cada uno de ellos.

Dado que las respuestas a esta consulta y la reacción de la CE ante las mismas no se conocen cuando se elabora este trabajo, no procede pronunciarnos con más detalle sobre estas prácticas. Si algo ponen éstas de manifiesto es que la protección del consumidor no siempre es fácil de delimitar si no se tienen en cuenta todas las circunstancias relevantes. En caso de duda, sin embargo, debe preva-

38 Expert group on customer mobility in relation to bank accounts, disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/report_en.pdf

39 <http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf> Véase también el preámbulo a los mismos: <http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Preamble.pdf>

40 Por ejemplo, <http://www.cajasdeahorros.es/pdf/principios.comunes.traslado.cuentas.bancarias.pdf> La lista de entidades adheridas puede consultarse en: <http://www.cajasdeahorros.es/pdf/entidades.pdf>

41 El tying se diferencia del bundling, que podríamos traducir como productos empaquetados, en que en este último caso todos los productos que se comercializan conjuntamente como un paquete están disponibles de forma separada.

42 Basada en el siguiente documento: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/tying/consultation_en.pdf

43 Tying and other potentially unfair commercial practices in the retail financial service sector. Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/tying/report_en.pdf Sus anexos pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/tying/report_annexes_en.pdf

44 COM (2009) 204 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/investment_products/29042009_communication_es.pdf

45 En el sentido de que no contengan elementos estructurados, que dificultarían sensiblemente la comparación.

46 Dejamos de lado los dos tipos de servicios auxiliares que pueden prestar las EAFI. Uno de ellos no está destinado a consumidores y el otro es el análisis financiero mencionado en el texto.

lecer la libertad del consumidor, que en cierto sentido se ve reducida con los productos vinculados en el sentido indicado.

Aunque por su título, los **productos preempaquetados de inversión minorista**, packaged retail investment products, sobre los cuales la CE emitió una comunicación en abril de 2009⁴⁵, podrían entenderse englobados dentro de este último grupo, su perspectiva desde el punto de vista de sus consumidores no es la apuntada, sino la complejidad que conllevan, que puede dificultar su comprensión apropiada por parte los consumidores.

El objetivo que persigue la CE en relación con estos productos es que, desde el punto de vista de los inversores minoristas, estén sometidos a una regulación coherente entre ellos en aspectos tales como los siguientes:

- información precontractual, y
- prácticas de venta, para los que se propone presentar en un futuro próximo propuestas legislativas.

Esto nos trae a colación otro de los problemas que puede plantear la protección de los consumidores de servicios financieros, en este caso causado por deficiencias en la regulación de los mismos, incluyendo en su caso la regulación fiscal, ya que puede suceder que productos con similares características entre sí, que por eso mismo podrían ser objeto de comparación y elección entre sí por parte de los consumidores, no lo son en la práctica debido a que su distinta y no armonizada regulación no facilita situarlos bajo una perspectiva común que posibilite dicha comparación y elección de forma apropiada.

Sin embargo, en ningún momento se pretende que los productos considerados sean iguales o sustitutos claros unos de otros. Entre otros aspectos, no todos tienen la misma liquidez, por lo que, recordando el contenido de este epígrafe, no ofrecen las mismas vías de salida a sus consumidores. Por esta razón, la CE

sólo pretende armonizar inicialmente los dos aspectos antes mencionados más que los productos en sí.

2.1.5. Información y asesoramiento

El último aspecto trata de la información y el asesoramiento que puede requerir un consumidor para adoptar de la forma más apropiada posible sus decisiones de utilización de los servicios financieros que pueda necesitar.

Aquí no se trata de los conocimientos más o menos generales que se deriven de la educación del consumidor, sea o no financiera, sino de una información concreta sobre ciertos servicios financieros entre los que pretende escoger y los criterios con que puede efectuar una elección adecuada entre ellos.

Tradicionalmente, muchos consumidores de servicios financieros se han informado y asesorado en su entidad financiera habitual, lo cual no significa, necesariamente, que hayan tomado decisiones erróneas, pero si resulta evidente que dicha información y asesoramiento conllevan un conflicto de intereses entre la entidad y sus clientes, ya que no se presntan en un contexto de independencia entre ambos.

El desarrollo de medios como Internet han aumentado mucho las posibilidades de que el consumidor obtenga por sí mismo la información que necesita a un coste muy bajo, lo cual debe favorecer una apropiada toma de decisiones, siempre que entienda correctamente la información y las circunstancias que la rodean.

Si a esto unimos que Internet ha permitido la emergencia de los denominados comparadores, Web en las que se recoge de forma comparativa la oferta por parte de las entidades financieras de productos muy similares entre sí, como pueden ser, por ejemplo, los depósitos simples⁴⁶, por un lado, o los créditos hipotecarios, por otro, las posibilidades de discernimiento por parte del consumidor aumentan de forma considerable.

Incluso, puede suceder que alguna de esas Web intenten optimizar para el consumidor la elección en función de determinada información que se le solicite, lo cual en principio no puede considerarse negativo, pero siempre que el consumidor tenga conciencia clara del contexto y supuestos en que se haya basado la elección de la supuesta mejor alternativa, y que no olvide que la responsabilidad de la decisión es siempre suya en último término.

En este ámbito, en principio no interviene la regulación, salvo para armonizar algunos de los términos de la elección, como es el caso de la tasa anual equivalente (TAE), mediante la cual se intenta representar la rentabilidad o el coste efectivos, es decir, considerando las comisiones y otros gastos, del instrumento financiero. De esta forma se hace más comparable lo que de otra forma no lo sería, porque, por ejemplo, consideraría sólo los tipos de interés nominal, pero no las comisiones o gastos, perjudicando la elección apropiada por parte del consumidor.

En cambio, el asesoramiento ha pasado a ser recientemente una actividad regulada en el campo de los servicios de inversión (valores y otros instrumentos financieros), precisamente con objeto de controlar los posibles conflictos de interés que existan entre una entidad financiera y sus clientes, cuando la primera negocia o comercializa, por cuenta propia o ajena, esos instrumentos. En efecto, la entidad tiene un incentivo para recomendar a sus clientes los instrumentos que comercializa, aunque puedan no ser apropiados para algunos de sus clientes.

En el ámbito de la UE, un momento clave en este proceso es la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, conocida en el argot financiero como MiFID, por sus siglas en inglés, (Markets in Financial Instruments Directive), transpuesta a la normativa española por la Ley 47/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley

24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (LMV).

Tanto una como otra incluyen el denominado asesoramiento en materia de inversión como una de las actividades propias de las empresas de servicios de inversión (ESI) y, por tanto, sujeta a regulación. Esto no quiere decir que sea una actividad exclusiva de éstas, porque también la pueden prestar las entidades de crédito y las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, pero, en principio, no la puede prestar nadie que no esté expresamente autorizado para ello.

Es importante tener en cuenta que el asesoramiento en materia de inversión consiste en la prestación de recomendaciones personalizadas a un cliente, sea a petición de éste o por iniciativa de la ESI.

No se considerará asesoramiento las recomendaciones de carácter genérico y no personalizadas que se puedan realizar en el ámbito de la comercialización de valores e instrumentos financieros, que tendrán el valor de comunicaciones de carácter comercial.

En este sentido, el asesoramiento en materia de inversión se distingue de la elaboración de informes de inversiones y análisis financieros u otras formas de recomendación general relativa a las operaciones sobre instrumentos financieros. Esto incluye cualquier información que, sin tener en cuenta las circunstancias personales concretas del cliente al que vaya destinada, recomiende o proponga una estrategia de inversión, de forma explícita o implícita, sobre uno o varios instrumentos financieros o sobre los emisores de instrumentos financieros, incluyendo cualquier dictamen sobre el valor o el precio actual o futuro de tales instrumentos, siempre que la información esté destinada a los canales de distribución o al público y se cumplan

La normativa no se ha limitado a regular el asesoramiento en materia de inversión, sino que ha creado un nuevo tipo de ESI. Dichas empresas en España son las Empresas de Asesoramiento Financiero (EAFI), que deben ser autorizadas por la CNMV.

47 En España también hay un registro de bienes muebles, relacionado con la venta a plazos de los mismos. Véase la Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles.

A diferencia de otras entidades financieras, pueden ser tanto personas físicas como jurídicas.

El lanzamiento de la nueva figura de las EAFI representa una oportunidad para que un consumidor-inversor disponga de un asesoramiento independiente, pero, al mismo tiempo, ha levantado una importante cuestión, cuya solución en el futuro condicionará el papel que jueguen efectivamente estas empresas en el sistema financiero español, en concreto en defensa de sus consumidores clientes.

La cuestión simplemente es hasta qué punto el consumidor español estará dispuesto a pagar por un asesoramiento que, tradicionalmente le ha prestado su entidad financiera habitual de forma gratuita, aunque no de una manera independiente. Como hemos señalado, la EAFI sólo presta un tipo de servicio de inversión⁴⁷, por el que necesariamente debe cobrar para disponer de ingresos que compensen sus gastos y la permitan sobrevivir como empresa.

3. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS POR LA REGULACIÓN

A pesar de las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, no cabe

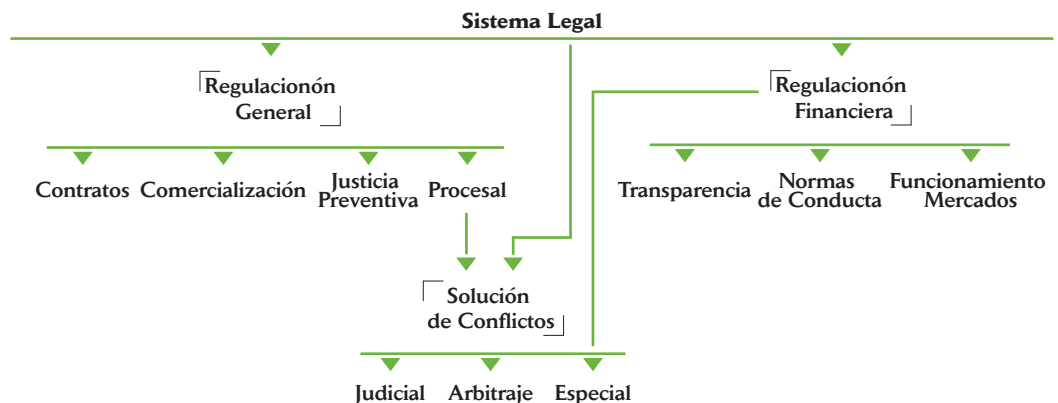
duda que los intereses de los consumidores de servicios financieros y de las entidades que se los prestan no coinciden siempre, lo que da lugar a la existencia de conflictos y a la subsiguiente necesidad de que existan mecanismos apropiados para su resolución.

El gráfico 3, que no pretende ser exhaustivo, muestra tres ámbitos de la regulación que tienen que ver directamente con la protección de los consumidores:

- 1) La regulación general, entendiendo por tal la que se refiere a la contratación que tiene lugar cuando se hace uso de los servicios financieros por un consumidor, sin que sus elementos sean exclusivos de éste.
- 2) La regulación financiera.
- 3) La regulación prevista para la solución de conflictos, que, según los casos, puede pertenecer a uno de los ámbitos anteriores.

A cada uno de estos ámbitos les dedicaremos sendos epígrafes en este apartado, teniendo en cuenta que, dado el espacio disponible para este trabajo, necesariamente tendremos que ser muy sintéticos en cada uno de ellos.

Gráfico 3. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS POR LA REGULACIÓN



3.1. REGULACIÓN GENERAL

En este epígrafe nos detendremos rápidamente en cuatro aspectos:

- 1) La regulación de los contratos
- 2) La denominada justicia preventiva
- 3) La regulación de la comercialización
- 4) La regulación procesal, en la medida que fija los procedimientos para resolver los conflictos por las vías judicial y de arbitraje.

Respecto al primero, la provisión de servicios financieros se materializa en un contrato entre la entidad proveedora de los mismos y el consumidor que los recibe, lo que hace intervenir en este ámbito a las leyes que regulan la contratación en general en sus ámbitos civil y mercantil. En España, respectivamente: El Código Civil, aprobado el 29 de julio de 1889, y el Código de Comercio, aprobado el 22 de agosto de 1885. Junto a ellas existen otras, mucho más recientes, que regulan específicamente la contratación de bienes y servicios con consumidores, como es, por ejemplo, la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación.

El segundo aspecto mencionado, la justicia preventiva, se aplica sobre todo a bienes inmuebles, aunque también puede influir en otro tipo de bienes⁴⁸. Se trata del sucesivo papel que juegan respecto a dichos bienes:

- Los notarios,
- Los registradores de la propiedad,

En efecto, las transmisiones de bienes inmuebles se incorporan a una escritura pública, de la cual da fe el notario, que antes ha podido asesorar a las partes sobre la mejor forma de proceder. Posteriormente, dicha escritura se lleva al registro de la propiedad que corresponde, donde se registra el cambio de propiedad y, en su caso, la existencia de cargas sobre el inmueble, como puede ser un crédito hipotecario con garantía del mismo. Una vez inscrito el cambio de propiedad, quien figura de buena fe en

el registro como propietario es el único que se tiene en cuenta a todos los efectos jurídicos.

De esta forma, la propiedad debidamente registrada obtiene la seguridad de que no podrá ser discutida posteriormente y, al mismo tiempo, constará en el registro a quien le corresponde la misma. En particular, cualquier posible comprador de un inmueble puede comprobar en el correspondiente registro de la propiedad si la persona que pretende vendérselo es realmente el propietario del mismo, evitándose así posibles operaciones fraudulentas.

A pesar de ello, en el derecho español la inscripción en el registro de la propiedad de una transmisión de un inmueble no es constitutiva de la misma. Es decir, la transmisión es legalmente válida, pero, si no se inscribe en el registro, no podrá tener efectos frente a terceros.

Donde se consigue una plena protección por parte del registro de la propiedad es en lo que se refiere a las cargas financieras, como las derivadas de un crédito hipotecario. Esto es así porque este tipo de cargas no son visibles, si no estuvieran registradas, por lo que el Derecho impone el carácter constitutivo de la inscripción de dichas cargas. De esta forma, tanto el comprador como, en su caso, la entidad que financie a éste, pueden saber que cargas existen sobre el inmueble, que podrían condicionar, por ejemplo, la predisposición a adquirir la casa por el primero como la de conceder crédito de la segunda.

El tercer aspecto antes mencionado, la comercialización, hace referencia a los canales a través de los cuales el consumidor recibe los servicios financieros de su proveedor. Durante mucho tiempo, el único canal ha sido el contacto físico, a través de la vista del consumidor a la oficina de la entidad financiera, pero las nuevas tecnologías, y en concreto el desarrollo de la denominada sociedad de información, han incorporado nuevos canales a distancias, tales como el telefónico.

48 La figura del comisionado podría haber tenido sentido, si hubiera sido único, como forma de armonizar las actuaciones de los distintos servicios de reclamaciones, que podrían dar lugar a soluciones distintas en algunos casos.

En este terreno podemos mencionar, entre otras, una ley general y otra específicamente financiera:

- 1) Ley 34/2002, de 11 julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- 2) Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

Dentro de la comercialización, debemos considerar expresamente incluida la publicidad, a través de la cual las entidades financieras informan de sus productos y servicios a los consumidores con el claro objetivo de intentar captar a éstos como clientes. Esto implica, por ejemplo, que la publicidad no sea engañosa, tal y como regula la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.

Por último, el elemento procesal se refiere a los pasos y procedimientos que hay que seguir si se acude a la vía judicial y de arbitraje. Más adelante veremos que en España existe un procedimiento especializado para intentar resolver los conflictos entre los consumidores de servicios financieros y las entidades que los prestan.

3.2. LA REGULACIÓN FINANCIERA

Si la protección de los consumidores es uno de los presupuestos básicos de todo sistema financiero. En este sentido, se puede hablar de dos tipos de protección

- 1) Una de tipo indirecto, o preventivo, constituido por un conjunto de normas que no se dirigen expresamente a la protección del consumidor como tal, pero, de uno u otro modo, también lo protegen.

Este es el caso, por ejemplo, de las normas de solvencia, que persiguen que las entidades sean financieramente sólidas y dispongan de una fuerte capacidad de absorber posibles pérdi-

das. Resulta evidente que una entidad de crédito que entre en crisis puede dañar sensiblemente las probabilidades de que sus depositantes recuperen su dinero o, por el otro lado del balance, pueden reducir su predisposición a conceder nuestros créditos. Ambos aspectos se han dado en la crisis financiera actual

- 2) Una protección directa, expresamente dirigida a lograr una protección del consumidor, como es el caso de la transparencia de las operaciones, regulada en el ámbito bancario por la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, del Banco de España. Entidades de crédito. Transparencia de las operaciones y protección de la clientela, sin olvidar otras disposiciones para operaciones concretas, como las siguientes:

- a) Orden de 5 de mayo de 1994. Transparencia de las condiciones financieras de los Préstamos Hipotecarios
- b) Orden PRE/1019/2003, de 24 de abril, sobre transparencia de los precios de los servicios bancarios prestados mediante cajeros automáticos

En el ámbito de los valores, la Ley 24/1988 de 28 de julio, del Mercado de Valores, recoge en su Título VII:

- normas de conducta aplicables a: quienes presten servicios de inversión
- normas contra el abuso de mercado, que incluye:
 - la información privilegiada
 - prácticas que falseen la libre formación de los precios

Estas normas se podrían considerar también de tipo indirecto o preventivo, pero no hay que olvidar que el buen funcionamiento de los mercados financieros protege a sus participantes de riesgos indebidos o inesperados, sean consumidores o no. No todos los mercados financieros tienen una misma intensidad de presencia de consumidores en sus operaciones, pero nada impide que las normas

anteriores también les protejan directamente.

3.3. LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

Para asegurar que este mayor dinamismo en la prestación de servicios financieros beneficia a los inversores es necesario que se ofrezca a los clientes de servicios financieros un nivel de protección adecuado, que preserve su confianza en el funcionamiento de los mercados.

El ámbito de los servicios financieros no deja de ser un campo especializado, que requiere de unos conocimientos específicos que deben aplicarse en la solución equilibrada de los conflictos. De ahí que la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero instaurara un procedimiento de resolución de dichos conflictos en el que se hacía intervenir a los servicios de reclamaciones de los órganos supervisores y, por encima de éstos, a los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros, que estaban adscritos, cada uno de ellos, al correspondiente supervisor. Sin embargo, estos comisionados nunca han sido nombrados y está prevista su desaparición en el futura Ley de economía sostenible⁴⁹, por lo que prescindiremos de ellos, pero manteniendo el resto del procedimiento que puso en marcha la mencionada Ley.

Una vez agotadas las vías extrajudiciales de solución de conflictos indicada anteriormente, los consumidores y usuarios todavía disponen de otros medios para hacer valer sus derechos, como el arbitraje o los tribunales de justicia (vía judicial).

3.3.1. El procedimiento especial para los servicios financieros

Como hemos comentado anteriormente, la provisión adecuada de los servicios financieros en una economía es de interés común tanto para las entidades que los proporcionan como para los agentes económicos que los reciben. Esto impli-

ca la conveniencia de un procedimiento en el que debe perseguirse una solución que sea aceptada por ambas partes, no necesariamente tras un proceso de negociación.

Por otro lado, dichos servicios se prestan dentro de un marco especializado cuya comprensión resulta muy necesaria para dar una solución apropiada a los conflictos que puedan surgir. Teniendo en cuenta que la última instancia de solución del conflicto debe de ser, dentro de este tipo de procedimiento, una entidad suficientemente independiente de las partes, es lógico que la misma se haya asignado al correspondiente órgano supervisor.

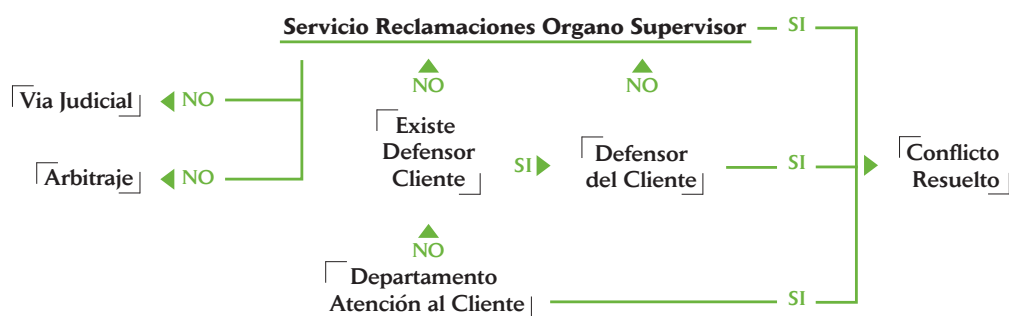
El gráfico 4 refleja cómo funciona el procedimiento especialmente previsto para resolver los conflictos en el ámbito de los servicios financieros. En cada instancia, es posible que se resuelva el conflicto, por acuerdo o por desistimiento de alguna de las partes, en cuyo caso el conflicto acabaría ahí. Si no, debería seguir su recorrido en la instancia superior.

Como quiera que esta vía no tenga por qué concluir definitivamente al conflicto, hemos previsto que pueda ser seguida por alguna de las que hemos considerado previamente. Por el contrario, si se utiliza directamente alguna de estas vías, o se acude a otra instancia administrativa, no puede utilizarse el procedimiento descrito en este epígrafe.

49 Tanto este nivel como el siguiente fueron objeto de regulación detallada en la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

50 Se tramitan por el juicio verbal aquellos asuntos en los que: Se trate de recuperar la posesión de una finca por impago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario o por la extinción del contrato de arrendamiento. Se pretenda recuperar la posesión de una finca rústica o urbana, cedida en precatario, por el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer dicha finca. Se solicite del tribunal que otorgue la posesión de bienes a quien los adquiriese por herencia si no los estuviere utilizando nadie. Se pretenda la protección de la tenencia o de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellas o perturbado en su disfrute. Se pretendan que el tribunal resuelva sobre la solicitud de suspensión de una obra nueva o sobre la demolición o derribo de una obra, un edificio, un árbol, una columna o cualquier otro objeto que se encuentre en esta de ruina, si se pueden derivar daños para el demandante. Los que, instados por quienes figuren como titulares de derechos reales en el Registro de la Propiedad, demanden la efectividad de esos derechos frente a quienes se opongan a ellos o perturben su ejercicio. Los que soliciten alimentos debidos por disposición legal o por otro título. Los que supongan el ejercicio de la acción de rectificación de hechos inexactos y perjudiciales. Los que pretendan que el tribunal resuelva sobre el incumplimiento por el comprador de las obligaciones derivadas de los contratos inscritos en el Registro de Venta a Plazos de Bienes Muebles y formalizados en el modelo oficial para obtener una sentencia condenatoria que permita ejecutar sobre el bien o bienes adquiridos o financiados a plazos, e igualmente en el caso de contratos de arrendamiento financiero o de venta a plazos con reserva de dominio. También se tramitan por el juicio verbal las demandas cuya cuantía no supera 3.005,06 € y no se refieran a ninguna de las materias anteriores.

Gráfico 4. LA TUTELA DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS: EL SISTEMA DE RECLAMACIÓN EXTRAJUDICIAL



El primer nivel es el departamento o servicio de atención al cliente⁵⁰, que las entidades financieras tienen que disponer para atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentarles, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos.

Este departamento o servicio de atención al cliente debe de estar separado de los restantes servicios comerciales u operativos de la entidad, de modo que se garantice que pueda tomar de manera autónoma sus decisiones referentes al ámbito de su actividad y se eviten conflictos de interés.

El segundo nivel es el Defensor del Cliente, designado por una o varias entidades financieras, bien agrupadas por ramas de actividad, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio. El Defensor del Cliente habrá de ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio, a quien corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcionamiento, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros.

La decisión del Defensor del Cliente favorable a la reclamación vinculará a la entidad, lo que no será obstáculo a la plenitud de la tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa.

El tercer nivel son los servicios de reclamaciones de los órganos supervisores, que sólo actúan si se acredita que una reclamación se ha formulado previamente, por escrito, al departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, al Defensor del Cliente. Estos deberán acusar recibo por escrito de las reclamaciones que se les presenten y resolverlas o denegarlas igualmente por escrito y motivadamente.

Si no ha sido así, el reclamante deberá acreditar que ha transcurrido el plazo de 2 meses desde la fecha de presentación de la reclamación sin que haya sido resuelta o que ha sido denegada la admisión de la reclamación o desestimada su petición.

El procedimiento que acabamos de describir tiene importantes ventajas para los consumidores:

- 1) No supone costes relevantes para ellos.
- 2) Los plazos para resolver el conflicto son muy breves.

- 3) Los conflictos se resuelven por personas que conocen suficientemente los servicios financieros implicados y su contexto.
- 4) Las entidades financieras se someten así a la vigilancia por parte de su órgano supervisor de sus relaciones con los clientes, permitiendo a dicho órgano conocer dónde se plantean las mayores dificultades y, en su caso, elaborar normas que intenten resolverlas.
- 5) En la medida en que las normas que regulan el procedimiento tienen carácter básico, permiten un tratamiento de los conflictos armonizado para todo el territorio nacional, independientemente de la Comunidad Autónoma donde se sitúe el conflicto.

3.3.2. *Mediación y arbitraje*

Antes de llegar a plantearse una demanda, siempre es preferible intentar con carácter previo una solución extrajudicial o amistosa. La propia legislación española propicia la utilización de estas medidas alternativas favoreciendo el acceso a las mismas y en algunos casos, como determinadas reclamaciones en el ámbito laboral, haciéndolas obligatorias antes de acudir a los Tribunales.

Si la solución extrajudicial no es satisfactoria existen 2 vías excluyentes: demanda o arbitraje, y a veces como un paso intermedio, la mediación o conciliación voluntaria, que pueden tener algunas Comunidades Autónomas.

La mediación es un procedimiento que ha de ser aceptado voluntariamente por la empresa. Si la empresa no acepta el sometimiento del litigio, no hay nada que hacer. Se trata de un mecanismo de mediación que intenta aproximar la voluntad de las partes a fin de resolver un conflicto.

La mediación es independiente del sometimiento al sistema arbitral para la resolución de los conflictos planteados, pero en caso de que éste se produzca, se intenta la misma con carácter previo a la celebración de la vista.

Dicha actuación puede traducirse en que el empresario acepta las pretensiones del consumidor o usuario en su totalidad, o que se llegue a un acuerdo intermedio para ambos. Este procedimiento no conlleva ningún coste para las partes implicadas, pero el acuerdo adoptado, en caso de incumplimiento por las partes, en principio (a diferencia del arbitraje) no les vincula jurídicamente salvo que se firme un contrato de transacción.

Si por la vía de la mediación no se llega a un acuerdo satisfactorio para las partes, ya entramos en las dos vías de solución obligatorias:

- Arbitraje de Consumo (si la entidad está adherida o lo acepta)
- Demanda judicial

Cuando un consumidor o usuario de cualquier bien o servicio considera lesionados sus derechos y se plantea efectuar una reclamación, debe saber que antes de iniciar cualquier procedimiento judicial tiene abierta la posibilidad de acudir al llamado Arbitraje de Consumo regulado por la Ley 60/2003, de Arbitraje y desarrollado por el Real Decreto 636/1993 de 3 de mayo, por el cual se crea el Sistema Arbitral de Consumo, y posterior modificación introducida en dicha norma por el Real Decreto 863/2009, de 14 de mayo.

El Arbitraje de Consumo se trata de un sistema voluntario y extrajudicial, del que se obtiene una resolución denominada laudo, que es de obligado cumplimiento, al igual que una sentencia judicial, y es susceptible de ser ejecutado ante los tribunales si la parte perjudicada por la resolución no se aviene a su cumplimiento.

Al tratarse de un sistema voluntario, es requisito imprescindible que conste la voluntad de ambas partes de someterse al arbitraje, el consumidor lo hace de manera inequívoca mediante la solicitud de arbitraje que formula ante la Junta Arbitral, y la entidad puede hacerlo también de manera expresa o mediante la

51 Andalucía alude a la necesidad de que exista claridad en los costes y comisiones, que deberán ser advertidos a los consumidores con carácter previo a la realización de cada operación, mientras que en Aragón se menciona que las Administraciones Públicas ejercerán medidas de vigilancia especial y permanente sobre determinados productos, bienes y servicios entre los que se encuentran los servicios bancarios, de seguros y de inversiones, incluyendo en este último caso a las empresas que publiquen entre los pequeños ahorradores toda clase de propuestas de inversión que no estén cubiertas por el Fondo de Garantía de Inversiones.

oferta pública de sometimiento al sistema arbitral.

Desde el punto de vista del consumidor no debe pasar desapercibido el sometimiento genérico del proveedor al arbitraje de consumo, supone una práctica de transparencia que tiene que representar en cualquier caso un factor positivo para el usuario, que podrá dilucidar cualquier reclamación de una manera rápida y sin coste económico.

El arbitraje de consumo es un arbitraje de equidad –los árbitros deciden según su leal saber y entender– salvo que las partes soliciten una decisión en derecho, basada exclusivamente en razonamientos jurídicos. En cualquier caso la resolución será motivada, y aún siendo de equidad, el laudo deberá apoyarse en las estipulaciones del contrato y la normativa jurídica aplicable.

El órgano arbitral será unipersonal por acuerdo de las partes o si el interés económico de la controversia es inferior a los 300 euros, en otros casos el órgano estará compuesto por tres miembros.

El procedimiento arbitral de consumo debe ajustarse a los principios de audiencia, contradicción e igualdad entre las partes, y tendrá carácter gratuito. El procedimiento no adolece de la rigidez de los procedimientos judiciales, y en cualquier momento las partes podrán modificar y ampliar su solicitud o contestación, así como alcanzar un acuerdo total o parcial, que será incorporado al laudo.

El plazo para dictar un laudo arbitral es de seis meses desde el inicio del procedimiento, aunque este plazo puede ser prorrogado por el órgano arbitral por dos meses más.

3.3.3. La vía judicial

El consumidor dispone del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución Española a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el

ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

El recurso a los Tribunales debe ser contemplado a la hora de resolver una discrepancia como el último remedio, pues supone el empleo de dinero (costas judiciales) y tiempo (asumir los plazos de todo procedimiento judicial y los posibles retrasos coyunturales que soporta la administración de Justicia).

En caso de reclamaciones por cantidades grandes, cuando se han irrogado daños o perjuicios muy evidentes de una cierta cuantía, compensa la demanda. Pero si las cuantías a reclamar son pequeñas, el plantear un procedimiento judicial puede resultar antieconómico para el perjudicado al tener que afrontar unos gastos mayores que el beneficio económico a obtener, o en todo caso muy similares, lo que desanima a muchos consumidores perjudicados a emprender la vía judicial en reclamación de la indemnización por los daños y perjuicios sufridos.

Normalmente se asocia el acceso a la justicia con la contratación de un abogado y un procurador. Sin embargo, cuando la reclamación sea cuantificable en menos de 900 euros, existe la posibilidad de solicitar un **juicio verbal**⁵¹ para el cual no es necesaria esta representación, y existen modelos normalizados a disposición del usuario en los Juzgados del orden civil para presentar la demanda.

Igualmente se puede presentar sin abogado ni procurador el escrito inicial de petición del denominado “proceso monitorio”, para reclamación de deudas dinerarias de menos de 30.000 euros y que consten documentadas. El procedimiento monitorio es un proceso novedoso de la antes mencionada LEC, en el que se puede instar el cumplimiento judicial de una deuda económica y por tanto el recobro mediante un trámite carente de las habituales formalidades legales y que por ello puede ser instruido de forma sencilla y así producirse el recobro de su deuda.

El hecho de ser un proceso caracterizado por su sencillez puede hacernos pensar que carece en todo caso de costas, sin embargo, es necesario saber que esto no es así siempre, puesto que dependiendo de la cuantía económica que se reclame, es posible que sea necesaria la intervención de profesionales del derecho, con el gasto que esto supone.

Fuera de estos supuestos, el procedimiento ordinario se inicia mediante demanda en la que deben indicarse claramente las partes que intervienen, los hechos y los fundamentos legales en los que basa su pretensión quien inicia el procedimiento (demandante). La intervención de abogado y procurador es obligatoria por lo que en la demanda también deberán indicarse sus nombres.

El juzgado emitirá una resolución, un auto por el que declarará la admisión de la demanda y procederá a su notificación a la otra parte para que la conteste. Una vez contestada, el juez citará a las partes a una comparecencia, a la que deberán acudir acompañadas de letrado, y tratará de que lleguen a un acuerdo.

La sentencia deberá pronunciarse sobre las pretensiones que han sido ejercitadas por cada una de las partes y será apelable, esto es, podrá interponerse recurso contra la misma en el plazo de 5 días desde su notificación.

El cuadro 6 compara los principales rasgos, tanto del arbitraje como de los procedimientos judiciales para la resolución de los conflictos que nos ocupan.

Cuadro 6. ARBITRAJE VS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

ARBITRAJE	PROCESO JUDICIAL ORDINARIO
CONFIDENCIALIDAD	SENTENCIA PÚBLICA
RAPIDEZ Y FLEXIBILIDAD	PROCESO LARGO Y ESTANDARIZADO
ESPECIALIZACIÓN	DESCONOCIMIENTO DE LOS ASPECTOS DE ÍNDOLE COMERCIAL
SENTENCIA ARBITRAL ES DEFINITIVA: SIN APELACIÓN	POSIBILIDAD DE APELACIÓN A INSTANCIAS SUPERIORES
MENORES COSTES	COSTE MAYOR

52 Todas las Comunidades Autónomas, salvo las Islas Baleares, tienen una Ley de cajas de ahorros.

53 La oferta más cara para dar cobertura a la demanda en ese periodo horario determina el precio de la energía que cobran los vendedores y el que pagan los compradores. El precio final se determina a partir de distintos formatos de mercado diario, mercados intra-diarios, de servicios complementarios y de gestión de restricciones.

3.3.4. El papel de las administraciones territoriales

Este epígrafe recuerda que todas las Comunidades Autónomas tienen competencia sobre la protección de los consumidores, sobre la base de sus respectivos estatutos de autonomía.

Ocho de ellas ostentan competencia exclusiva en esta materia: Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco, mientras que las restantes la tienen de desarrollo legislativo y ejecución. Todas ellas, a excepción de La Rioja, han promulgado, sobre la base de su competencia, Leyes de Consumo o de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Sin embargo, la mayoría de las Comunidades Autónomas no hace referencia específica a la protección de los consumidores y usuarios de servicios financieros, y ninguna de ellas ha desarrollado una legislación especializada en esta materia. Únicamente Andalucía y Aragón recogen alguna mención a los productos y operaciones financieras⁵².

Esta forma de proceder por parte de las Comunidades Autónomas se fundamenta en la existencia de una normativa estatal básica que persigue la protección del consumidor de servicios financieros, que debería recibir el mismo trato dentro de la unidad del sistema financiero.

El aspecto relacionado con la protección de los consumidores del que más se han ocupado de regular las Comunidades Autónomas ha sido la publicidad de las cajas de ahorros, en aplicación de sus competencias sobre estas entidades. En este sentido, la mayoría de las Comunidades recogen bien en su Ley de Cajas de Ahorros⁵³, bien en su normativa de desarrollo, referencias a la publicidad de servicios financieros, para someter a la autorización de la Comunidad Autónoma la publicidad de cualquier operación, servicio o producto financiero en la que se haga referencia, explícita o implícita, a su coste o rendimiento y, a mera comu-

nicación, el resto de proyectos publicitarios.

Las entidades locales también tienen competencias en la protección de los consumidores, ya que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los ayuntamientos competencias en materia de defensa de usuarios y consumidores, pero señala que las mismas deben ser ejercidas, en todo caso, en los términos previstos en la legislación promulgada por el Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma. Por este motivo, no las tenemos particularmente en cuenta en el ámbito de los servicios financieros.

3.3.5. Las leyes recientes y las reformas sobre los derechos de los consumidores y usuarios

Por último, vemos conveniente concluir con importantes Leyes promulgadas durante estos últimos años con directa incidencia en los derechos de los consumidores y usuarios, así como en los procedimientos eficaces para la tutela de estos derechos.

En primer lugar, la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Esta norma viene a cubrir un vacío legal importante en el ordenamiento jurídico, que se manifestaba en la falta de regulación de los créditos concedidos por estas empresas conocidas popularmente como de reunificación de deudas. Con su entrada en vigor se mejora la protección de los consumidores y usuarios, imponiendo determinadas obligaciones a las empresas que ofrecen contratos de préstamo o crédito hipotecario, distintas de las entidades de crédito, en particular en materia de transparencia de comisiones y tipos e información precontractual de los créditos y préstamos hipotecarios, articulando un régimen jurídico específico al que quedan sometidas las empresas que

realicen operaciones de intermediación, con particular detalle para los supuestos de reunificación de créditos o préstamos, al que dedicaremos buena parte de este artículo.

Por otra parte, la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, de reforma de la legislación en materia de competencia desleal y publicidad para la protección de los consumidores y usuarios unifica en la propia Ley de Competencia Desleal todas las acciones disponibles (declarativa, cesación o prohibición a futuro, remoción de efectos, rectificación, resarcimiento de daños y perjuicios y de enriquecimiento injusto) en materia de competencia desleal y publicidad, la actual reforma pone su acento en la protección frente a los actos de engaño, las prácticas agresivas y en los códigos de conducta de los empresarios. Se pretende fomentar la elaboración de dichos códigos y su adhesión para elevar el nivel de protección de los consumidores, promoviendo la participación de las asociaciones empresariales y de consumidores en la elaboración de los mismos, y dotando de organismos independientes de control a estos sistemas de autorregulación.

La futura Ley de Economía Sostenible, cuyo proyecto fue aprobado el pasado día 19 de marzo de 2010 en el Consejo de Ministros, busca promover y reforzar los mecanismos de protección de los consumidores. Para ello, entre otros aspectos, aborda la reforma de los organismos reguladores de carácter económico; incluye medidas de reforma del mercado financiero, como la reforma de la Ley del Mercado de Valores; o contiene medidas de reforma de los mercados de seguros y fondos de pensiones para mejorar, en todo caso, la tutela de los derechos de los usuarios financieros.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La globalización económica, que ha incorporado el impacto de la nueva economía, ha propiciado la liberalización de los mercados financieros, cuyas indiscutibles ventajas pueden ir acompañadas de elementos perversos para el correcto funcionamiento de estos mercados. La regulación y supervisión financiera debe garantizar la estabilidad del sistema

financiero y para ello tiene que velar por la solvencia de las instituciones financieras, proteger a los usuarios de servicios financieros y corregir los fallos del mercado (información asimétrica y poder de mercado).

Dado que las instituciones financieras buscan maximizar sus ingresos desarrollando nuevos productos que satisfagan las necesidades de sus clientes mediante productos más sofisticados y complejos, corresponde a las entidades reguladoras y supervisoras velar por el interés de la economía nacional en su conjunto. Ambos intereses no siempre están alineados.

En 1998 el hedge fund Long Term Capital Management provocó una crisis teniendo que acudir la Reserva Federal de EEUU a solucionar el problema. En el año 2000 la falta de independencia de los análisis que realizaban los departamentos de las entidades de inversión y la falta de independencia de los auditores (caso Enron) provocaron una crisis que ahora se repite con mucha más virulencia: quiebra de Lehman Brothers, pérdidas millonarias con productos estructura-

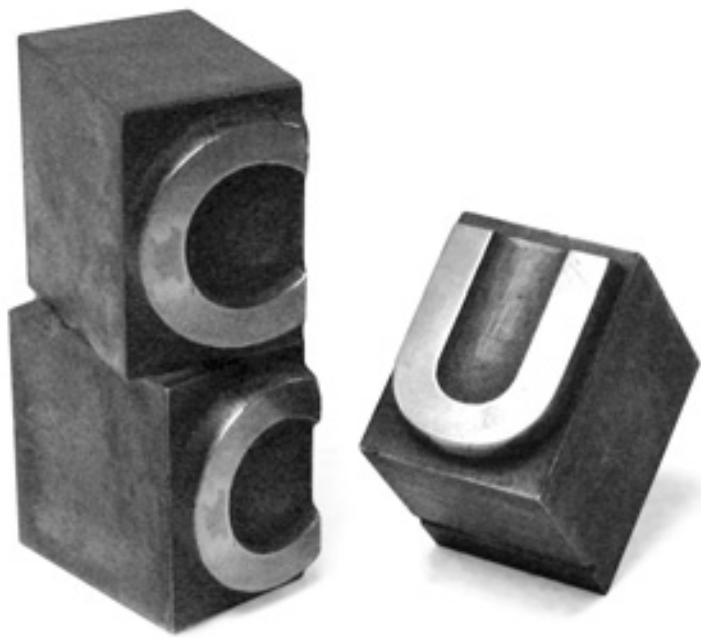
dos, fondos de inversión inmobiliaria que no permiten rescatar el dinero, entre otros.

Parece que estemos avocados a crisis sistémicas periódicas cada vez más intensas. La crisis financiera que hoy sufrimos ha producido una quiebra de la confianza en el sistema motivada por los excesos cometidos, mucho más profunda que en anteriores ocasiones, lo que nos debería llevar a reflexionar si el nivel regulatorio es el adecuado.

Es sumamente importante que los ahorradores, inversores, clientes y la sociedad en general tenga plena confianza en las instituciones reguladoras y supervisoras y éstas tengan plena credibilidad.

Finalmente mejorar la cultura financiera de los usuarios de los productos financieros es un objetivo arduo en el que las administraciones y entidades relacionadas con el tema deben implicarse, de ahí la importancia de la educación financiera. La educación financiera se convierte así en un aspecto clave para mantener la confianza en el sistema financiero y contribuir a su estabilidad.





EL PROCESO
DE LIBERALIZACIÓN
DE LA ELECTRICIDAD
Y SU EFECTO EN
EL CONSUMIDOR

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LA ELECTRICIDAD Y SU EFECTO EN EL CONSUMIDOR

1. EL CAMBIO REGULATORIO

Históricamente, el sector eléctrico ha venido adoptando formatos variados de organización y de propiedad. En el ámbito mundial, el formato más usual era el de monopolio local para proporcionar un servicio público, es decir, con garantía de la franquicia de suministro por parte de la empresa eléctrica y regulación de los precios, en el mejor de los casos, teniendo en cuenta los costes incurridos en proporcionar el servicio. Además, generalmente este monopolio ha sido de carácter público. En determinadas ocasiones, como ocurría en el caso español, han convivido empresas públicas y privadas sometidas a una estrecha intervención estatal.

Existía también una fuerte supervisión de los poderes públicos, quienes se reservaban el derecho a aprobar las tarifas tratando de evitar así la aparición de posibles rentas de monopolio.

En la década de los 90 se tuvo la percepción de que este sistema no funcionaba adecuadamente y que conducía a unos precios excesivamente elevados, lo que llevó a replantear el sistema. En esa época se adoptaron medidas liberalizadoras en la mayoría de los sectores –bienes

de consumo básico, transporte aéreo, telecomunicaciones, servicios bancarios, etc.– y de los países, disminuyendo en general el intervencionismo gubernamental.

En la estructura tradicional del sector eléctrico, en la que se opera a discreción del Estado con empresas verticalmente integradas, todas las actividades se confundían a efectos prácticos en una sola, cuya función era la de proporcionar el “suministro eléctrico”.

En el nuevo marco liberalizado, la actividad básica o genérica de cada uno de estos negocios puede separarse en otras según su naturaleza: actividades de producción, de red, de intermediación o transacción y de coordinación, además de otras complementarias a las anteriores, como medición o facturación.

En realidad, estas actividades o subactividades pueden agruparse en dos grandes bloques. El primero de ellos corresponde a las actividades susceptibles de ser liberalizadas, es decir, aquellas actividades que pueden ser ejercidas por cualquier sujeto en un régimen de libre competencia (la producción o la comercialización). En el segundo bloque se sitúan las actividades que, cuando son ejercidas en régimen de monopolio, se obtienen las

54 En el suministro a través del distribuidor (Propietario de la red) es sustituido por un comercializador de último recurso. El distribuidor no puede tener relación comercial en el suministro (Directiva Europea 54/2003).

mayores eficiencias y, por lo tanto, constituyen lo que se denomina monopolio natural. En este segundo grupo se encuadran las actividades de red y de coordinación de los sistemas, que han de permanecer bajo la regulación, con una retribución indexada a un sistema de incentivos.

La regla básica sobre separación de actividades en la nueva regulación eléctrica es que un mismo sujeto no debe realizar simultáneamente actividades reguladas y actividades liberalizadas, puesto que la actividad regulada puede proporcionarle apoyos que lo situarían en ventaja al ejercer la actividad liberalizada en un régimen de competencia. Simétricamente, no se pueden transferir riesgos de las actividades liberalizadas a las actividades reguladas.

Los principios básicos de la liberalización del sector eléctrico son:

- La separación de actividades reguladas (transporte y distribución) y liberalizadas (producción y comercialización). Las primeras obtienen unos ingresos regulados, las segundas obtienen sus ingresos mediante la competencia en los mercados (mayoristas y minoristas).
- La libertad de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución. Las redes de transporte y distribución se liberalizan mediante el derecho de acceso de terceros a la red, a cambio de un peaje (tarifa de acceso).
- La apertura gradual de los mercados para la libertad de elección de suministrador de los consumidores. Se plantea que en las etapas iniciales sólo puedan elegir suministrador los grandes consumidores de energía eléctrica, extendiéndose posterior y progresivamente la capacidad de elegir suministrador a los consumidores de menor tamaño, hasta llegar al doméstico. Los consumidores sin capacidad de elección eran suministrados mediante la tarifa integral, mientras que los que la tienen pagan el precio del mercado más la tarifa de acceso.

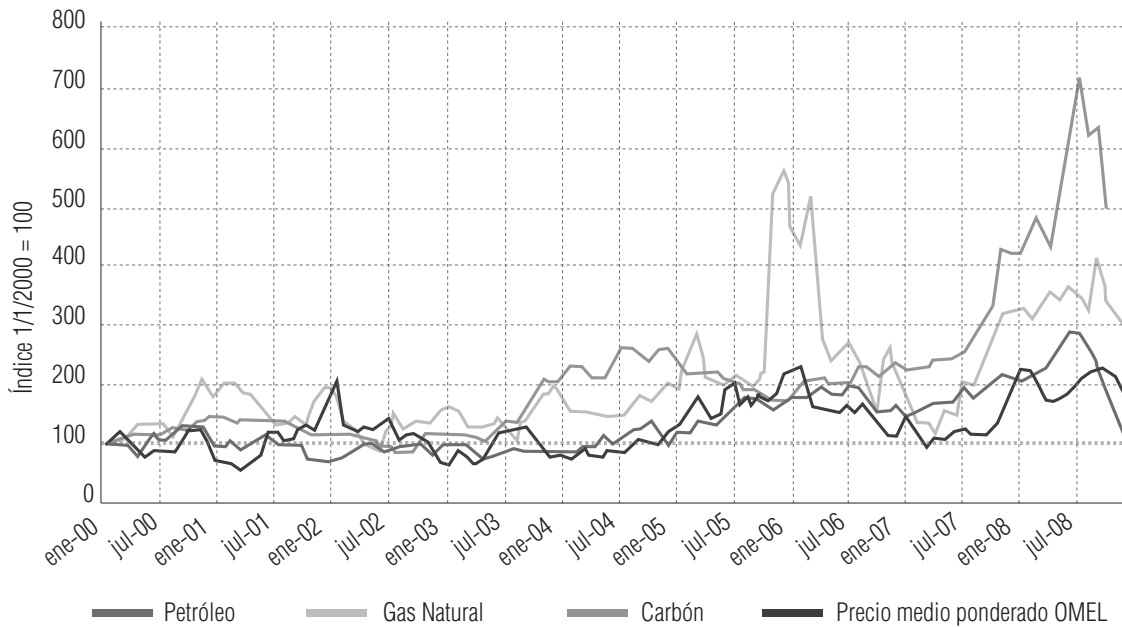
- La búsqueda del equilibrio entre la introducción de competencia, dejando en manos de los agentes del sector las decisiones de inversión (libertad de instalación), y la salvaguarda de los intereses públicos, al tratarse el suministro eléctrico de un servicio público de interés general y tradicionalmente sometido a procesos de planificación de las inversiones en el largo plazo.

En definitiva, la nueva regulación eléctrica obedece a los principios de objetividad, transparencia, libre competencia y gradualidad, siendo su objeto final la garantía del suministro energético y su calidad al menor precio posible, y todo ello con la adecuada protección del medio ambiente.

Las sucesivas Directivas del mercado interior de electricidad de 1996, 2003 y 2009 han planteado constantes impulsos liberalizadores, potenciando la apertura gradual de los mercados nacionales y su integración regional como paso previo al mercado interior, entre otros, mediante la ampliación de la capacidad de los consumidores de elegir el suministrador y la mejora de las medidas de servicio público y la protección al consumidor.

La regulación actual del sector eléctrico en España entró en vigor en el año 1998. Está basada en un mercado mayorista organizado, o pool de energía, donde las transacciones, ofertas de compra-venta de electricidad conforman el coste de la energía en periodos horarios mediante un algoritmo de precio marginal⁵⁴. Adicionalmente existen las transacciones de compraventa de electricidad mediante formatos de mercados físicos y financieros que atienden a distintos plazos temporales, pero que responden igualmente al criterio marginalista.

La evolución de los precios de la energía eléctrica en el pool durante el periodo año 2000 – junio 2008 muestra una clara correlación con los precios de los combustibles fósiles, por otra parte esperable, en un mercado marginalista como el español.



2. LOS INSTRUMENTOS DE LA LIBERALIZACIÓN PARA EL CONSUMIDOR

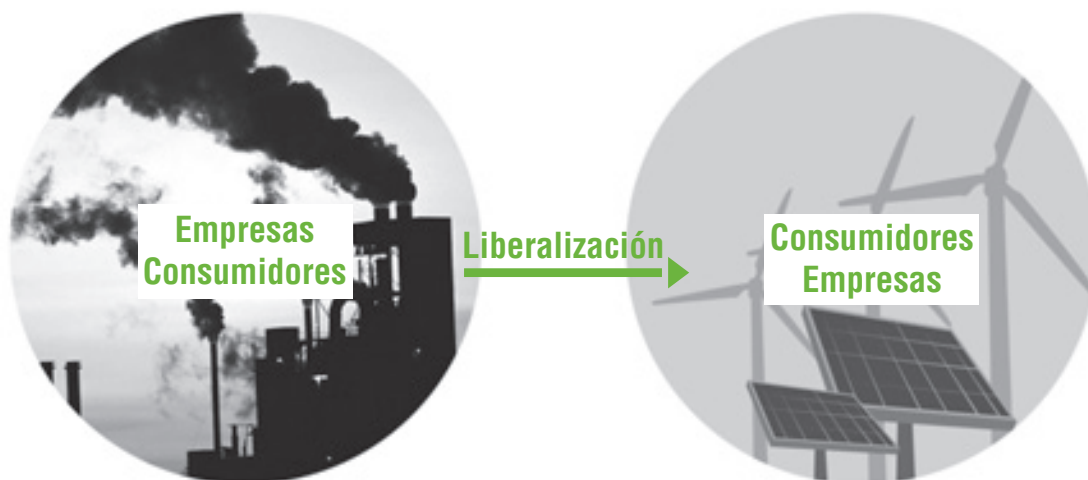
2.1. EL MERCADO MINORISTA

Ya se ha señalado que la liberalización se ha basado, entre otros, en la separación jurídica entre las actividades reguladas (transporte y distribución) y las liberalizadas (producción y comercialización) así como en la introducción de mercados (mayoristas, en los que participan los productores y comercializadores, y minoristas, entre los comercializadores y los consumidores).

Los productores venden, pues, la energía a los comercializadores en el mercado mayorista. Los consumidores adquieren

la energía a los comercializadores en el mercado minorista y utilizan las redes de transporte y distribución al ser suministrados.

Con la liberalización el consumidor adquiere nuevos derechos al poder elegir al comercializador, pero también sus decisiones revisten mayor complejidad y, para algunos especialmente vulnerables, los riesgos de exclusión del mercado o la asimetría en el conocimiento y la capacidad de negociación respecto a la industria energética, conllevan que se deba disponer de unas ciertas garantías sobre la asequibilidad económica, sobre los precios por el uso de la red, sobre la calidad del suministro y en la resolución de conflictos o discrepancias con el comercializador.



De esta forma se adopta un sistema regulado, donde las tarifas de acceso a las redes, la garantía del suministro y la calidad del servicio están determinadas por normas y decisiones de la administración energética, en su caso por entidades reguladoras, que ejercen por esta vía la tutela de los derechos del consumidor. Es decir, para el consumidor, y especialmente el pequeño, si bien se facilitan sus decisiones, en su caso, no las toman, también se le detrae cierta capacidad de representación y de poder influir.

Abundando en esta circunstancia, el consumidor doméstico o residencial de electricidad, tiene escasa capacidad para influir en la regulación y la exigencia de estándares de servicio a las empresas suministradoras, más allá de la influencia que puedan tener los colectivos de defensa del consumidor o sus propias Asociaciones.

Esto se pone de manifiesto en el plano de la representación en los foros de decisión que condicionan la regulación y fun-

cionamiento de la industria energética y en definitiva como se reparten los excedentes entre las empresas de los sectores energéticos y los consumidores especialmente los más pequeños.

2.2. LA COMERCIALIZACIÓN

Los comercializadores, de acuerdo con la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico son aquellas "personas jurídicas que accediendo a las redes de transporte y distribución tienen como función la venta de energía eléctrica a los consumidores que tengan la condición de cualificados, o a otros sujetos del sistema".

La ley señala que, para ejercer como comercializador, es necesario disponer de autorización administrativa previa, que tendrá carácter reglado, atendiendo a los requisitos que se establezcan reglamentariamente, entre los que se incluyen disponer de suficiente capacidad legal, técnica y económica.

Asimismo la misma Ley establece que “los consumidores podrán adquirir la energía eléctrica a tarifa regulada o por los procedimientos previstos en la presente Ley cuando se trate de consumidores cualificados. Reglamentariamente, se determinará qué consumidores tendrán la condición de cualificados.”

2.3. EL CALENDARIO DE LA ELEGIBILIDAD

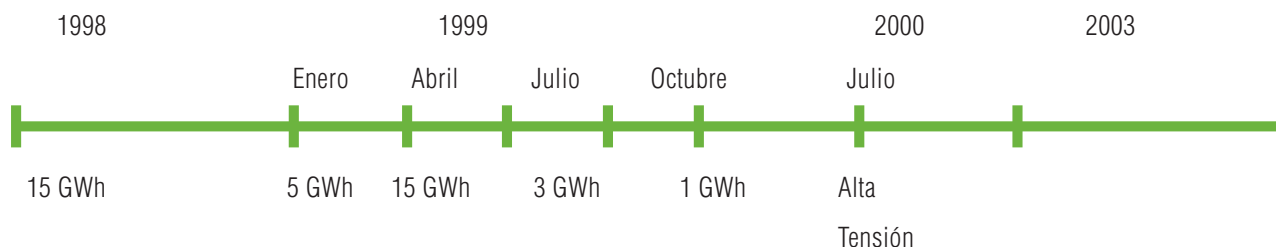
La Ley del Sector Eléctrico de 1997 estableció un calendario de elegibilidad para el acceso voluntario de los consumidores al mercado, manteniendo al mismo tiempo las tarifas integrales para los consumidores sin capacidad de elección.

En los países de la UE, cuando un cliente pasa a cualificarse, es decir pasa al mercado liberalizado, no suele tener la opción de seguir en el mercado regulado, comprando energía a una tarifa integral, sino que necesariamente ha de acceder y comprar la energía a comercializadores que actúan en dicho mercado.

Sin embargo, en España, un consumidor cualificado ha podido ejercer la opción de acceder al mercado liberalizado, permanecer en tarifa integral e incluso una vez que ha accedido al mercado liberalizado volver a la tarifa integral, y todo ello condicionado únicamente a permanecer al menos un año en cada modalidad de suministro.

Esto ha hecho que el mercado minorista español sea un mercado complejo y bastante atípico, ya que los vendedores –los comercializadores– no sólo compiten entre sí, sino que además habían de competir fundamentalmente contra un ente bastante atípico “la tarifa integral”, que no necesariamente ha recogido los precios y las fluctuaciones del mercado y todos los costes del suministro.

En la figura siguiente se muestran los distintos hitos regulatorios que se han ido produciendo con relación a la liberalización y a los consumidores, que han afectado hasta la plena liberalización que se produjo en enero de 2003, indicando los datos tanto a nivel de energía como de número de consumidores.



55 La Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2010 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, en su Disposición transitoria tercera. Consumidores que sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carecen de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúan consumiendo electricidad, establece para los suministros en baja tensión una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2010 para mantener el contrato con un comercializador de último recurso a los precios de referencia. En este período pagaran un 20% de recargo sobre la tarifa de último recurso sin discriminación horaria. A partir del 1 de enero de 2011, se considerará rescindido este contrato de suministro.

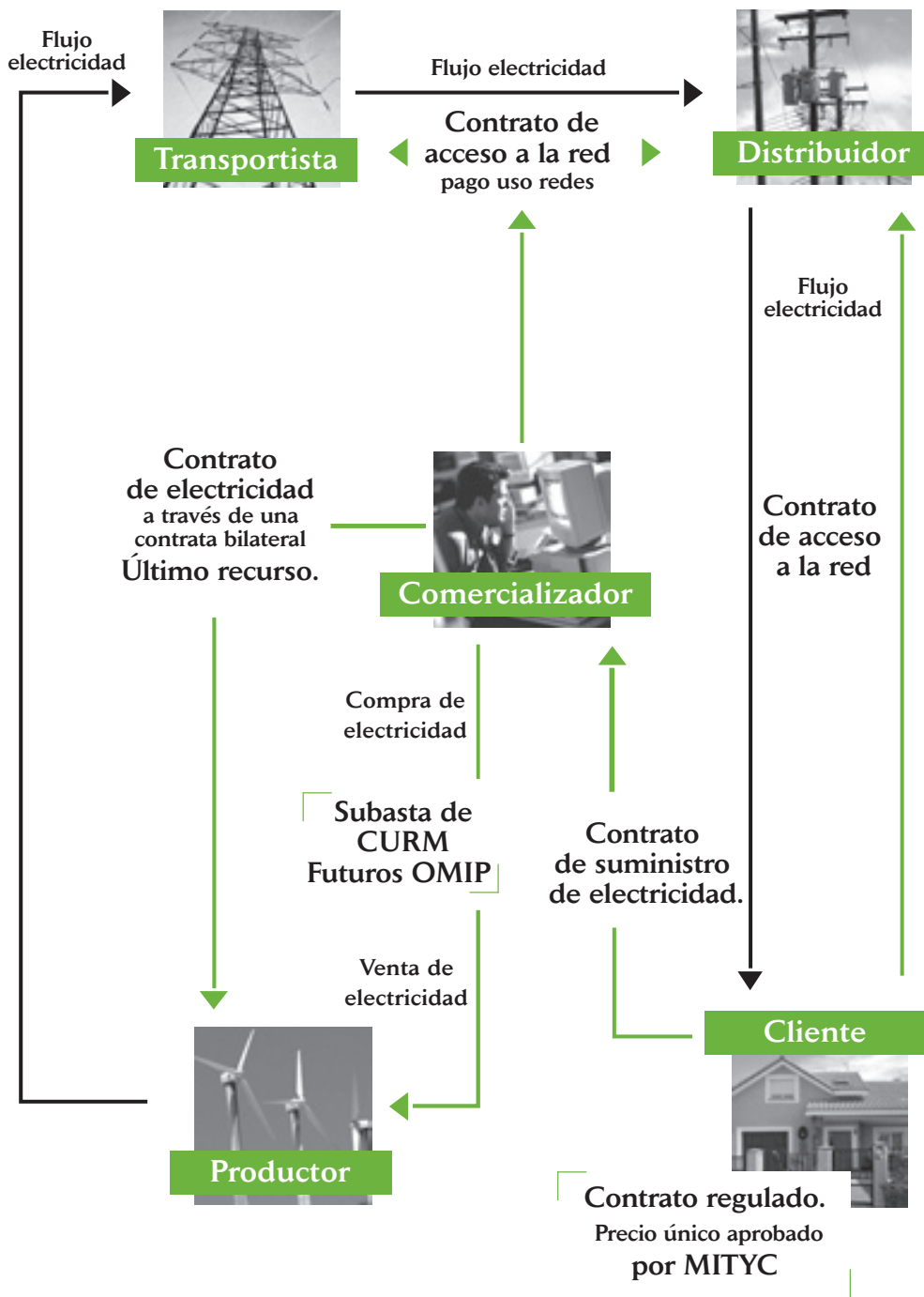
2.4. EL CALENDARIO DE DESAPARICIÓN DE LAS TARIFAS INTEGRALES Y LA APARICIÓN DE LA TARIFA DE ÚLTIMO RECURSO.

Desde 1998 se ha manteniendo la aplicación de las tarifas integrales hasta su desaparición, el día 1 de julio de 2008 para los suministros en alta tensión, y el día 1 de julio de 2009 para los suministros en baja tensión. Estos cambios se referían también a las modalidades de contratación del suministro de electricidad.

A partir de esas fechas, para los consumidores con puntos suministros conectados en baja tensión y con potencia contratada igual o inferior a 10 kW (en la práctica hoy afecta a 24 millones de puntos de suministro que representan el 30% del consumo eléctrico), la regulación otorga una primera opción que se refiere al

suministro de último recurso, caracterizado por:

- La contratación del suministro a tarifa de último recurso con un comercializador de último recurso⁵⁵
- Las relaciones con el distribuidor, se refiere solo a aspectos técnicos del suministro relacionados con la red (acometida, equipo de medida y calidad del suministro)
- La aplicación de una tarifa de último recurso aditiva (coste de la energía en el mercado más la tarifa de acceso a la red), tiene un carácter regulado
- La consideración de un consumidor titular de un contrato regulado con el comercializador (sustituye a la póliza de abono que se contrataba con distribuidor)



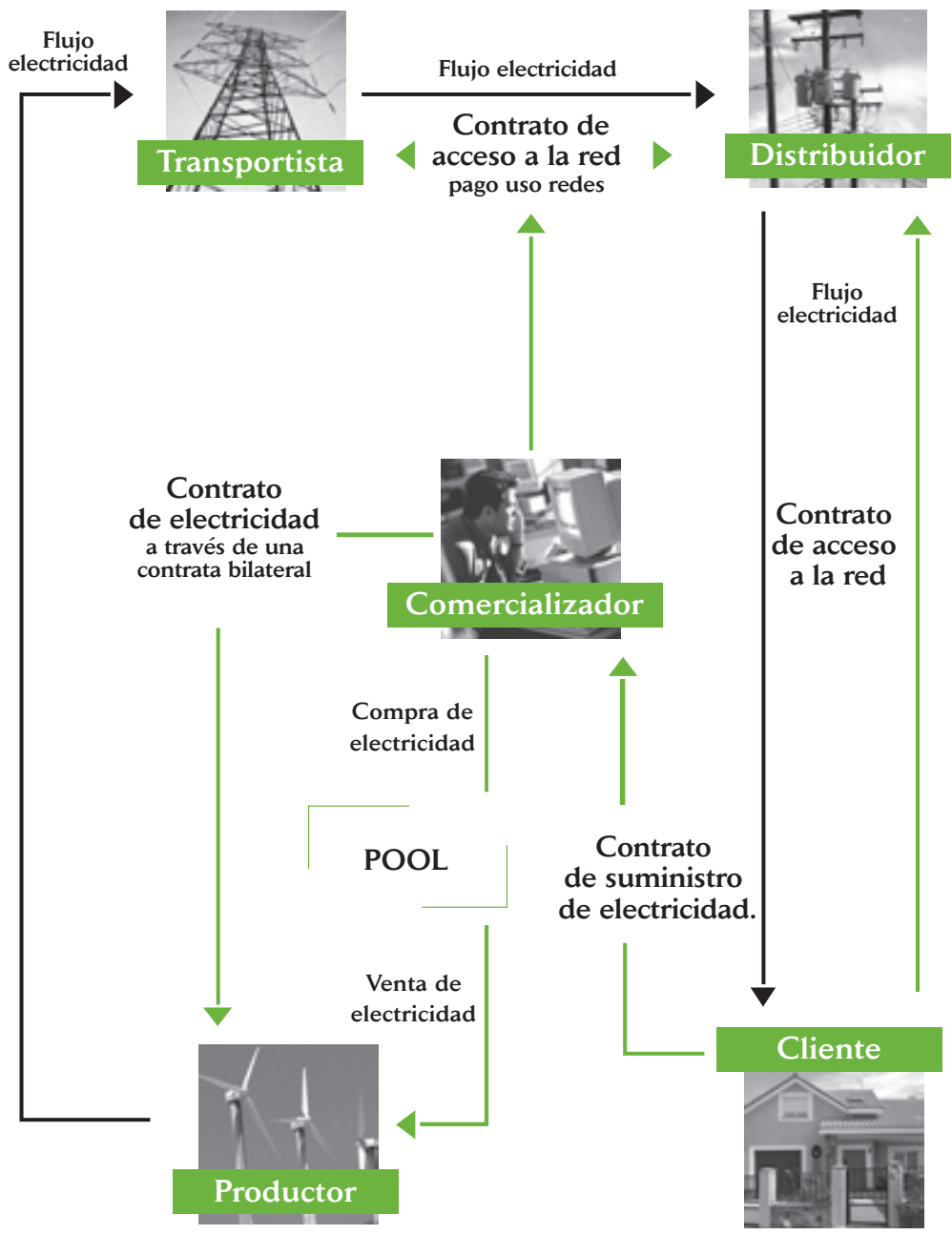
56 Por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de julio de 2009 y las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial. (BOE, N° 156, de 29 de junio de 2009). A estos efectos, se les mantiene el descuento de 12,5 kWh/ mes y la penalización por el exceso de consumo sobre 500 kWh/mes.

Una segunda opción se refiere al suministro en el mercado liberalizado, caracterizado por:

- La contratación del suministro con un comercializador libre
- Las relaciones con el distribuidor, solo se refieren a aspectos técnicos del suministro relacionados con la red (acometida, equipo de medida y calidad del suministro)
- La aplicación de un precio libre del suministro, equivalente a la suma de la

tarifa de acceso más el precio energía (precio libre que se negocia con el comercializador).

- En la práctica, el comercializador ofertará un precio por el suministro y se hace cargo del coste del acceso a la red.
- La consideración de un consumidor titular de un contrato mercantil con el comercializador y un contrato regulado de acceso a la red con el distribuidor



En lo relativo a los consumidores con puntos de suministros en baja tensión con potencia contratada superior a 10 kW, y para el resto de los consumidores con suministros en alta tensión, tienen como única opción la contratación de la electricidad con un comercializador en el mercado liberalizado. En caso de que esto no se produzca, el comercializador de último recurso ha de aplicar un precio igual a la tarifa de último recurso sin modalidad de discriminación horaria, incrementado sus términos un 20 por ciento⁵⁶.

Por último, hay que señalar que en 2007 tuvo lugar la desaparición de la tarifa nocturna, y su sustitución por nuevas tarifas con discriminación horaria. La valoración general que se ha realizado sobre este hecho ha sido negativa, por la confusión que se ha originado entre los consumidores a los que se había impulsado desde la regulación a gestionar su demanda, mediante la adquisición de acumuladores de calor para calefacción para trasladar su consumo a los periodos de valle, sin que las nuevas tarifas les

otorguen las ventajas económicas de la desaparecida y popular tarifa nocturna.

2.5. LA TARIFA DE ÚLTIMO RECURSO Y EL BONO SOCIAL

Para aquellos consumidores en baja tensión y potencia contratada igual o inferior a 10 kW con derecho al suministro de último recurso, se han implantado las nuevas tarifas de último recurso. Se trata de precios regulados, pero a diferencia de la antigua tarifa integral, se diseña como tarifa aditiva que se compone del coste de acceso a la red y coste de la energía, más los gastos reconocidos al comercializador de último recurso.

El coste de acceso a la red es el mismo que tendría un consumidor análogo en el mercado liberalizado, mientras que el coste de la energía está referenciado al precio resultante en las subastas de energía para la comercialización de último recurso y en el mercado de futuros del operador del mercado polo portugués, OMIP.

TARIFAS DE ÚLTIMO RECURSO

SUMINISTRO ELÉCTRICO DE ÚLTIMO RECURSO A CONSUMIDORES CON POTENCIA < 10 KW.

Potencia contratada	Termino fijo (Euros / KW. Y año)	Termino variable (Euros / kWh)	
Potencia contratada igual o inferior a 10 KW. Sin discriminación horaria (1)	20,633129	0,117759	
Potencia contratada igual o inferior a 10 KW. Con discriminación horaria	20,633129	0,058923	Valle
		0,13896	Punta

1) En la facturación del suministro de último recurso a la tarifa vigente desde el 1 de julio de 2009, no se considera la bonificación de 12,5 kWh / mes, ni recargo por exceso sobre los 500 kWh / mes.

Resolución de 29 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el coste de producción de Boletín Oficial del Estado: N° 315, 31 de diciembre de 2009.

Solo a un subgrupo de los consumidores con derecho al suministro de último recurso, los considerados más vulnerables, se les aplica además el bono social, cuyo efecto es preservarles, al menos durante dos años a partir de julio de 2009, de los posibles aumentos que afecten a la tarifa de último recurso.

El bono social será aplicable para:

- Las personas físicas con potencia contratada igual o menor que 3 kW en su vivienda habitual.
- Los pensionistas con 60 o más años que perciban pensión mínima por:

jubilación, incapacidad permanente y viudedad

- Las familias numerosas
- Las familias con todos sus miembros en situación de desempleo

Para su obtención se solicita en la empresa distribuidora o por correo postal o correo electrónico en la comercializadora de último recurso, mediante los impresos normalizados, y acreditando su condición de beneficiario del bono social.

57 Aunque el Tratado de Lisboa declara que el tamaño de la Comisión se reducirá a partir de 2014, tras el primer referéndum irlandés de 2008, se decidió mantener un comisario por estado miembro.

SUMINISTRO ELECTRICO DE ÚLTIMO RECURSO A CONSUMIDORES CON POTENCIA < 10 KW, ACOGIDOS AL BONO SOCIAL

Nivel de consumo de referencia	Termino fijo Euros / kWh y mes	Termino variable Cent. Euros / kWh)	
Sin discriminación horaria (1) y (2)	1,642355	0,11248	
Con discriminación horaria (1) y (2)	1,642355	0,059614	Valle
		0,135145	Punta

(1) La energía correspondiente al consumo de hasta 12,5 kWh en un mes o en su caso su promedio diario equivalente quedará exenta de facturar el término básico de energía.

(2) Cuando la energía consumida por encima del consumo promedio diario sea superior al equivalente a 500 kWh en un mes, a la energía consumida por encima de dicha cuantía se le aplicará un recargo de 0,02839 Euros / kWh en exceso consumido.

Precios según la Orden ITC71723/2009, 26 de junio ⁵⁷

Durante el mes de octubre de 2009 el 90,7% de los consumidores con derecho a acogerse a las Tarifas de Último Recurso, que representan el 86,8% de la energía consumida en dicho mes, fueron abastecidos por una comercializadora de último recurso.

Asimismo, durante el citado mes los comercializadores de último recurso abastecieron al 53,8% de los clientes de baja tensión con potencia contratada superior a 10 kW, al 12,9% de los conectados al nivel de tensión 1, al 9,4% de los conectados al nivel de tensión 2 y al 7,9% de los conectados al nivel de tensión 3. Dichos comercializadores no abastecieron, durante el citado mes, a ningún consumidor acogido al nivel de tensión 4.

En relación con el coste de energía soportado por los CUR, cabe destacar que durante el mes de octubre de 2009 el coste de adquisición estimado de los CUR fue un 15,7% (47,17 €/MWh, que incluye tanto las adquisiciones realizadas en el mercado spot como la liquidación financiera de la novena subasta CESUR) inferior al coste de energía incluido en las TUR (54,53 €/MWh).

En el mes de octubre de 2009, se encontraban acogidos al Bono Social 3.013.021 consumidores, lo que supone aproximadamente el 11,2% de los consumidores con derecho a acogerse a las TUR. Cabe señalar que el 90% de los consumidores acogidos al Bono Social lo estaban como consecuencia de tener una potencia contratada en su primera vivienda inferior a 3 kW, el 7,29% al ser pensionistas, el 1,27% por ser familias numerosas y el 0,20% al estar desempleados.

El descuento en la facturación media, resultado de aplicar las condiciones de facturación del Bono Social sobre el precio resultado de aplicar las condiciones de facturación de las TUR, fue en octubre de 2009 de un 7,8%

Como resumen, las opciones de suministro para el consumidor español de electricidad en el segmento doméstico, han evolucionado de la forma siguiente:

- Hasta enero de 2003, solo suministro regulado:
- Lo realiza el distribuidor, a un precio regulado (tarifa integral que recoge los costes totales del suministro)
- Desde enero de 2003 hasta julio de 2009, existían dos opciones:
- Suministro regulado: Lo realiza el distribuidor, a un precio regulado (tarifa integral que recoge los costes totales del suministro)
- Suministro liberalizado: El consumidor paga la tarifa de acceso por el uso de la red y adquiere la energía al comercializador
- Desde julio de 2009: El distribuidor no tiene actividad comercial alguna. El consumidor tiene dos opciones:
- Contratar el suministro de último recurso con un comercializador de último recurso: paga un precio único pero puede elegir entre varios comercializadores.
- Contratar el suministro con un comercializador a precio libre por la energía (la tarifa de acceso permanece regulada)

2.6. EL DÉFICIT TARIFARIO

El marco normativo vigente en España prevé, como en la gran mayoría de los países europeos, que las tarifas eléctricas se establezcan ex ante, lo que requiere necesariamente el empleo de estimaciones de costes, demanda y otros factores. Por lo tanto, no es extraño que se produzcan desvíos entre los ingresos tarifarios previstos y los recaudados, como

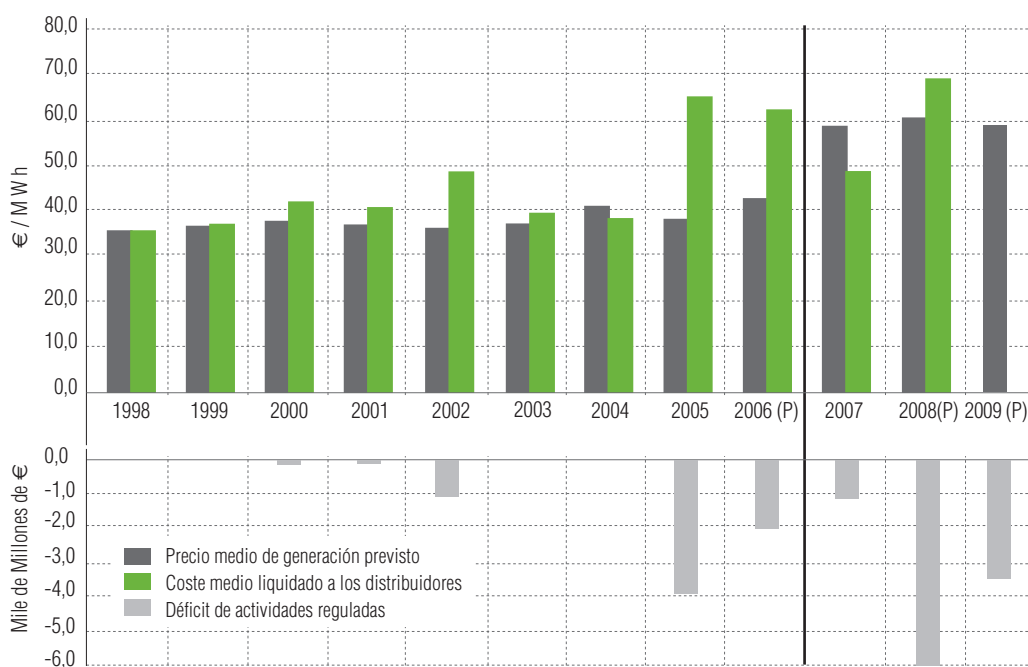
consecuencia de diferencias/errores entre previsiones y valores reales de los parámetros. De hecho, en España el Real Decreto 1436/2003 explícitamente indica que la recuperación del déficit tendrá lugar en 1 ó 2 ejercicios, puesto que los costes que realmente se han producido se llegan a conocer de forma exacta tan sólo después de 2 años. En condiciones normales los desvíos son absorbidos por los consumidores en posteriores revisiones tarifarias.

Durante los años 2000-2002 se registraron déficits de tamaño reducido. Sin embargo, en 2005 y 2006 se generaron

déficits muy relevantes, principalmente relacionados con el hecho de que el precio medio de compra de la electricidad por los distribuidores en el mercado fue muy superior a la previsión incluida en las tarifas. Como se desprende de la figura siguiente, el tamaño del déficit fue especialmente elevado en 2005, cuando el precio de compra de los distribuidores en el mercado de generación fue un 68% superior al previsto en el Real Decreto 2392/2004.

En 2007 se produce un cambio relevante, introducido por el Real Decreto 1634/2006: el déficit, que hasta enton-

PRECIO MEDIO DE COMPRA DE LOS DISTRIBUIDORES EN EL MERCADO DE GENERACIÓN: PRECIO PREVISTO VERSUS REAL



Nota: Los ejercicios señalados como (P) están pendientes de la resolución de determinados recursos legales y por tanto las cuantías de los déficits no pueden considerarse como definitivas

ces había sido calculado ex post (debido fundamentalmente a que el coste real de aprovisionamiento afrontado por el suministro a tarifa superó con creces el estimado), pasa a tener naturaleza ex ante: (esto es, se reconoce la existencia del déficit antes de que se produzca, buscando su financiación mediante un mecanismo de subasta e incorporando la anualidad correspondiente en el cálculo de la tarifa de acceso, con carácter de coste regulado). El objetivo de esta disposición es doble: (1) eliminar barreras al desarrollo de la comercialización libre, al incorporar a las tarifas integrales el precio de mercado de la energía, y (2) laminar el efecto sobre los consumidores del incremento necesario para alcanzar la suficiencia tarifaria.

Esta medida fue acompañada, también en 2007, por la introducción de revisiones trimestrales de las tarifas integrales; supresión de las tarifas específicas de alumbrado público y tracción (en 2008 lo haría la de riegos agrícolas y la llamada Tarifa Horaria de Potencia) e irreversibilidad en el cambio desde tarifa a mercado libre para consumidores de alta tensión.

En cualquier caso, el mantenimiento durante un periodo de tiempo prolongado de tarifas inferiores a las necesarias para garantizar la cobertura de los costes tiene múltiples efectos adversos, tanto sobre las propias empresas proveedoras de un servicio pendiente de cobro, como sobre los consumidores finales, que no reciben las señales de precio adecuadas para realizar un uso eficiente de la energía.

Adicionalmente hay que señalar, como ya se ha indicado anteriormente, que los elevados déficits tarifarios registrados han tenido un impacto muy negativo sobre el desarrollo la actividad de comercialización.

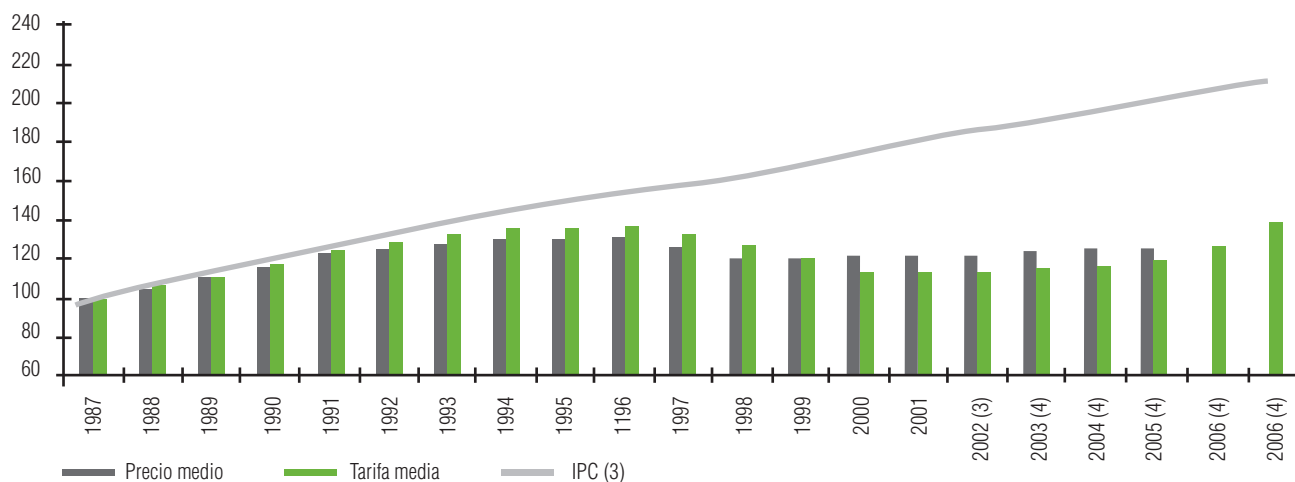
Por último, indicar que el Real Decreto Ley 6/2009 introduce límites al déficit tarifario de los costes regulados, que debe ser nulo en 2010. Para evitar en el futuro una situación de déficit en la parte de energía, se ha establecido que las tarifas de último recurso no se fijen, sino que se calculen como suma aditiva de las tarifas de acceso, el margen de comercialización y el precio de la energía fijado en subastas a largo plazo (CESUR y de OMIP).

Por lo tanto, se valora positivamente, de forma global, la reciente normativa que profundiza en los efectos en los consumidores de la liberalización del Sector, como es la introducción de la Tarifa de Último Recurso (TUR) y la supresión de la tarifa integral, así como la progresiva desaparición del déficit de tarifa, junto con la introducción de nuevas medidas de protección a los consumidores más vulnerables.

3. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN EN EL CONSUMIDOR

A continuación se muestra un gráfico con la evolución de los precios pagados por los consumidores y las tarifas integrales medias desde el comienzo de la liberalización, así como la evolución del IPC.

Evolución del precio medio de electricidad, de la tarifa eléctrica y del IPC. Índice 1987 = 100



Fuentes: INE, MEH, MITC, CNE (liquidación 12 de 2007)

Notas:

(1) Valoración porcentual del valor medio de facturación de clientes a tarifa. Serie homogénea del impuesto de la Electricidad. A partir de 1999 se calcula sobre el precio medio de clientes a tarifa integral, excluyendo la parte correspondiente a mercado.

(2) Variación porcentual prevista en los RD de tarifas

(3) Debido al cambio de base del IPC efectuado en el año 2002, el IPC correspondiente a dicho año es el publicado por el INE.

(4) Las variaciones de tarifa media desde el año 2004 son de ámbito nacional.

Respecto a los costes del suministro eléctrico para los consumidores que participan en el mercado, el cuadro siguiente nos

proporciona la evolución (año 2000- junio de 2009).

COSTE DEL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD EN EL MERCADO (c€/kWh)

Conceptos De Coste		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Coste del peaje	Coste del peaje neto	1,10	1,10	1,10	1,29	1,27	1,69	1,89	2,09	1,36	1,41	1,78
	Cuotas con cualquier destino (*)	0,29	0,33	0,15	0,17	0,20	0,23	0,26	0,57	0,65	0,60	
Coste de la energía eléctrica	Coste en el mercado	3,42	3,42	4,21	3,31	3,13	5,82	5,20	4,36	6,36	4,31	
	Costes regulados (**)	0,28	0,29	0,31	0,28	0,266	0,33	0,551	0,312	0,306	0,262	
Total coste del suministro		5,09	5,14	5,96	5,03	5,28	8,26	8,10	6,87	8,73	6,96	

(*) Costes permanentes, diversificación, moratoria nuclear, CTC's

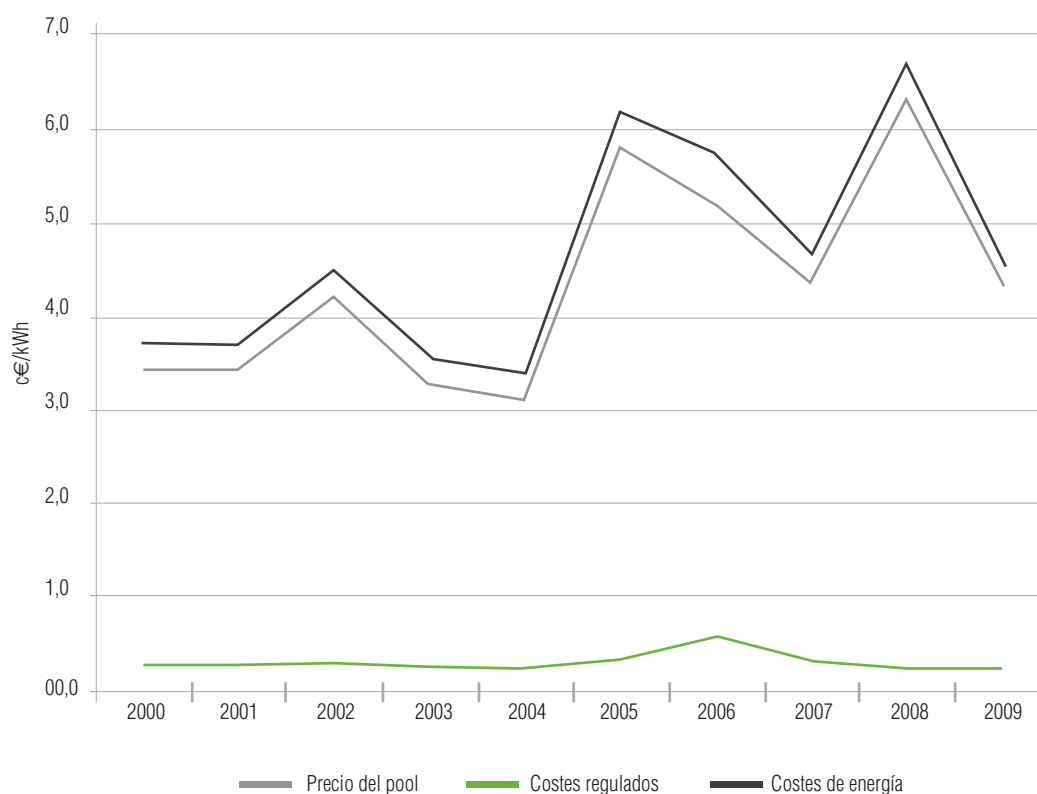
(**) Moratoria nuclear, garantía de potencia

(***) 2009, datos del primer semestre

Estos costes aparecen separados en dos grandes conceptos: tarifa de acceso (peaje) a las redes del transportista y el distribuidor, y el coste de la energía eléctrica en el mercado. A su vez, cada uno de ellos está

desglosado en otros dos conceptos, de una parte, el coste propiamente dicho de ambos y de la otra, aquellos costes derivados de otros conceptos recogidos en las disposiciones legales vigentes.

EVOLUCIÓN PRECIO DE LA ELECTRICIDAD (POOL DE ENERGÍA) MERCADO LIBERALIZADO

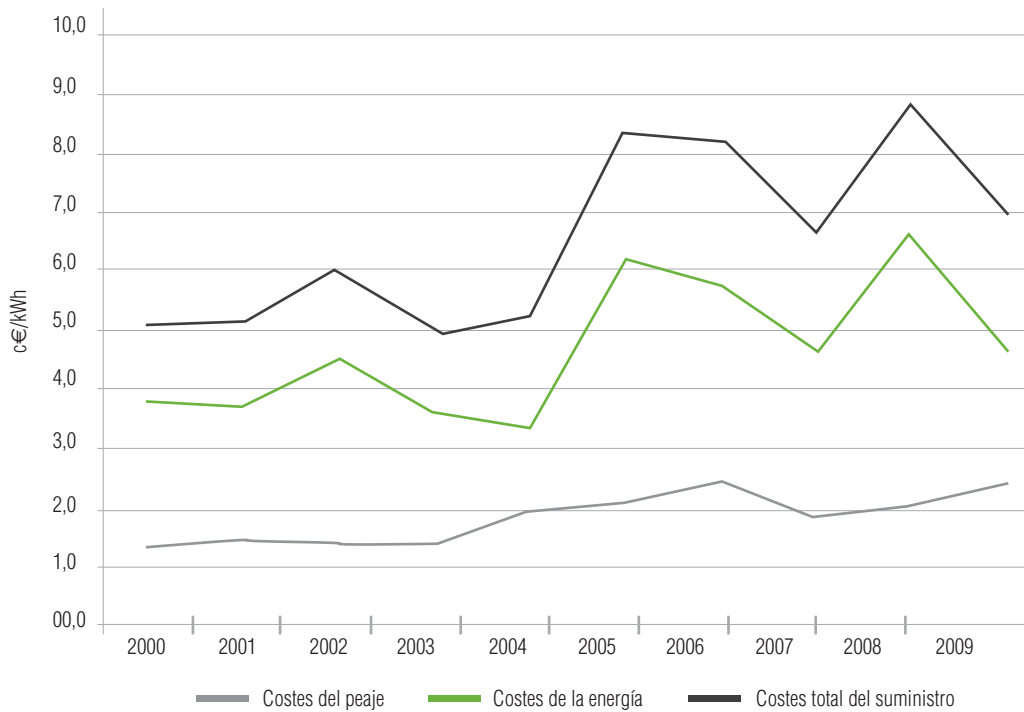


(*) 2009, Datos correspondientes al primer semestre

La evolución del coste de la energía, distinguiéndose el precio del pool (el precio que se forma en realidad en el plano de la competencia) y otros costes regulados asociados a la generación, viene explicita en el gráfico anterior.

En el siguiente gráfico se puede ver la evolución del coste total del suministro, como adición de sus componentes de tarifa de acceso y de energía.

EVOLUCIÓN PRECIO TOTAL DEL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD MERCADO LIBERALIZADO



(*) 2009, Datos correspondientes al primer semestre

El acceso de los consumidores al suministro regulado y liberalizado de electricidad y de gas natural en términos de puntos

de suministro (30 de junio de 2009), se muestra en el cuadro siguiente:

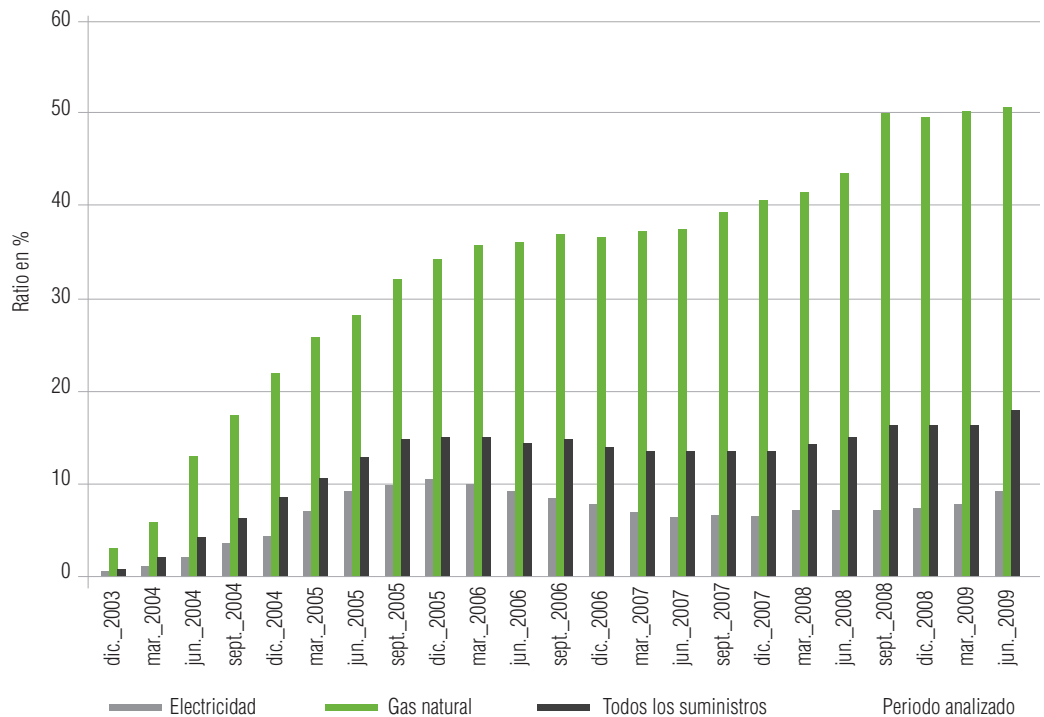
DESGLOSE DEL NÚMERO DE SUMINISTROS SEGÚN SU APROVISIONAMIENTO EN LOS MERCADOS REGULADO Y LIBERALIZADO DE ENERGÍA (30.06.09)

Número de puntos de suministro	Mercado regulado		Mercado ATR liberalizado		Mercado Total		Mercado ATR s/mercado total (%)
	No. Sum.	%	No. Sum.	%	No. Sum.	%	
Suministro de electricidad	23.801.653	87,11	2.578.713	42,30	26.380.366	78,93	9,78
Suministro de gas natural	3.523.458	12,89	3.516.955	57,70	7.040.413	21,07	49,95
Todos los suministros de Elec & Gas natural	27.325.111	100,00	6.095.668	100,00	33.420.779	100,00	18,24

La evolución de estas tasas de acceso al mercado liberalizado, se muestra en el gráfico siguiente.

La evolución de estas tasas de acceso al mercado liberalizado, se muestra en el gráfico siguiente.

EVOLUCIÓN DEL RATIO Nº SUMINISTROS EN LOS MERCADOS LIBERALIZADOS / Nº TOTAL DE SUMINISTROS. 30 DE JUNIO DE 2009



El acceso de los consumidores al suministro regulado y liberalizado de electricidad y de gas natural en términos de energía

(30 de junio de 2009), se muestra en el cuadro siguiente.

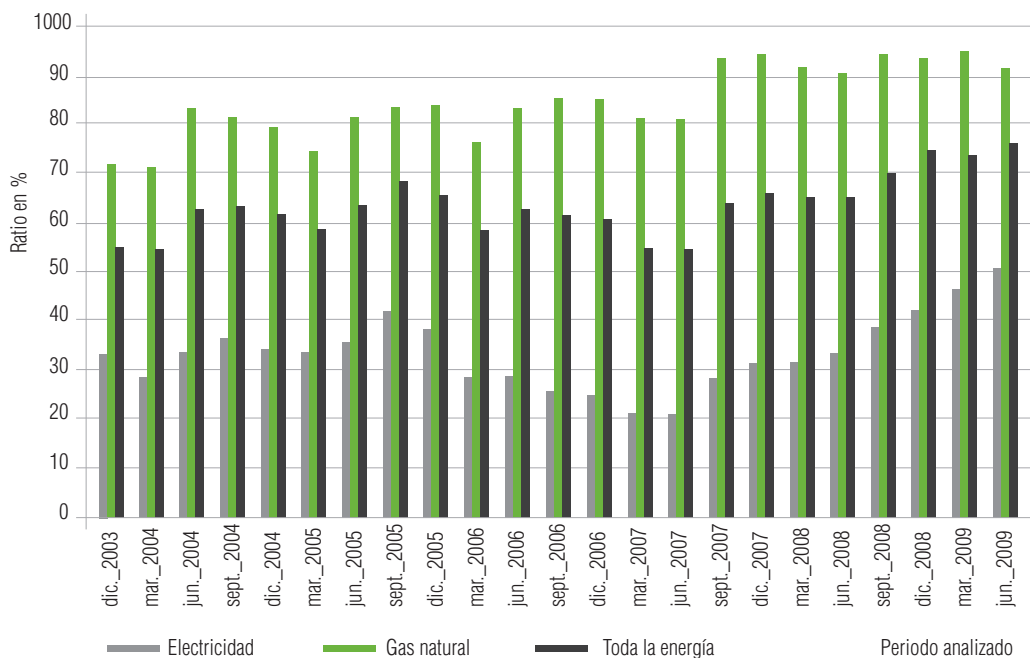
DESGLOSE DE LA ENERGÍA SUMINISTRADA EN LOS MERCADOS REGULADO Y LIBERALIZADO DE ELECTRICIDAD Y DE GAS NATURAL (30.06.09)

Suministro de energía	Mercado regulado		Mercado ATR liberalizado		Mercado Total		Mercado ATR s/mercado total (%)
	Energía (Gwh)	%	Energía (Gwh)	%	Energía (Gwh)	%	
Suministro de electricidad	57.303	79,43	58.397	25,11	115.700	37,97	50,47
Suministro de gas natural	14.843	20,57	174.150	74,89	188.993	62,03	92,15
Todos los suministros de Elec & Gas natural	72.146	100,00	232.547	100,00	304.693	100,00	76,32

La evolución de estas tasas de acceso al mercado liberalizado, se muestra en el gráfico siguiente.

La evolución de estas tasas de acceso al mercado liberalizado, se muestra en el gráfico siguiente.

EVOLUCIÓN DEL RATIO (%) ENERGÍA SUMINISTRADA EN LOS MERCADOS LIBERALIZADOS / TOTAL DE ENERGÍA SUMINISTRADA. 30 DE JUNIO DE 2009



Por otra parte, en el proceso de liberalización, respecto a las prácticas de las empresas comercializadoras y sus estrategias comerciales, se puede afirmar que estas, en sus esfuerzos, no han ido más allá de la fidelización del consumidor, previamente suministrado por el distribuidor de su grupo empresarial, utilizando la información comercial que consta en la base de datos de clientes y, en otros casos, ha supuesto un mayor esfuerzo comercial e informativo para la comercializadora, que pretendía capturar a este consumidor mediante una publicidad más abierta y completa en los medios de comunicación.

En este ámbito de actuación de las comercializadoras, se ha constatado que, salvo en raras ocasiones, el comercializador ha volcado su actividad en la zona de distribución de su Grupo Empresarial. En los cuadros siguientes, se pueden apreciar los índices de fidelización de los consumidores en términos de puntos de suministro y de energía, con valores actualizados a 30 de junio de 2009.

CAMBIO DE COMERCIALIZADOR. NÚMERO DE CONSUMIDORES. PRIMER SEMESTRE 2009

Tipo de consumidor	Total	%	En mercado	%	Comercializador del mismo grupo que el distribuidor	%	Otros Comercializadores	%
Domésticos	26.178.736	94,2	2.089.622	7,98	1.619.159	77,49	470.463	22,51
PYME's baja	1.507.234	5,4	199.567	13,24	156.775	78,56	42.792	21,44
Med ten<36KV	100.611	0,4	76.664	76,20	48.547	63,32	28.117	36,68
Alta ten>36KV	2.177	0,01	1.715	78,78	937	54,61	778	45,39
Total	27.788.758	100	2.367.568	8,52	1.825.417	77,33	542.151	22,67

CAMBIO DE COMERCIALIZADOR. ENERGÍA GWH. PRIMER SEMESTRE 2009

Tipo de consumidor	Total	%	En mercado	%	Comercializador del mismo grupo que el distribuidor	%	Otros Comercializadores	%
Domésticos	41.835	34,2	4.952	11,84	3.916	79,08	1.036	20,92
PYME's baja	23.631	19,3	6.681	28,27	5.040	75,44	1.641	24,56
Med ten<36KV	35.108	28,7	31.931	90,95	18.059	56,56	13.872	43,44
Alta ten>36KV	21.573	17,7	17.308	80,23	8.530	49,28	8.778	50,72
Total	122.147	100	60.872	49,84	35.545	59,61	25.327	40,39

4. LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

4.1. NECESIDAD DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

En el contexto de mercados minoritarios liberalizados de electricidad y de gas en los que participan todos los consumidores, y en especial los pequeños y los domésticos, es oportuno considerar qué papel juegan y qué responsabilidad corresponde a las instituciones en la defensa de los intereses del consumidor.

De nuevo hay que insistir en la asimetría que caracteriza a las capacidades de empresas suministradoras y consumidores para defender sus intereses en el ámbito de la energía y la situación poco ventajosa de estos últimos, especialmente en escenarios de mercados minoristas liberalizados, en los que ni existe una nueva regulación en el sector que proteja a los consumidores ni la existente es protectora y garantista en satisfacer las necesidades de los consumidores.

Ante esta situación hay que pensar cuál es el papel a desempeñar en la protección del consumidor, y si éste es efectivo, ¿Qué

papel le corresponde desempeñar a los Gobiernos (Administraciones energéticas, Ministerios, etc.), los Reguladores, y las Asociaciones de Consumidores, para asegurar que en el proceso no haya perdedores? especialmente, aquellos que no se pueden beneficiar de la implantación del suministro liberalizado, los consumidores vulnerables.

En este sentido, la creación del mercado interior de la energía y la regulación supranacional producida, sus directivas y reglamentos, se legitiman y se justifican por los potenciales beneficios que se derivan para los ciudadanos y consumidores. Para ello, se han creado reguladores independientes que tienen la finalidad de contribuir a su protección. Los reguladores son entidades neutrales con capacidad de establecer normas, supervisar los mercados, y dirimir conflictos entre los operadores y propietarios de las infraestructuras (redes) y los consumidores. Sin embargo, la realidad muestra que estos reguladores independientes existentes en el mercado eléctrico no tienen como objetivo la protección de los consumidores, sino que están más preocupados por la competencia en el mercado eléctrico, entendido como un fin en sí mismo que como un instrumento de mejora y equili-

brio del mercado y de mayores garantías para los consumidores.

Por otra parte, en este ámbito de la protección del consumidor, si bien los Gobiernos y las Administraciones tienen como objeto velar por los intereses generales (a veces poco identificables con los de un sector determinado, dada la interrelación entre las políticas económicas, industriales y energéticas o la de sus destinatarios y participantes, empresas y consumidores), en ocasiones se corre el riesgo de que las mismas se orienten en función de la capacidad de influencia de unos pocos con intereses bien identificados, pero muy relevantes. Y esto último no caracteriza precisamente a los consumidores, al menos a los domésticos y residenciales.

También los reguladores pueden estar más preocupados en conseguir objetivos más tangibles, como la eficiencia en los sectores, o un mayor nivel de competencia en los mercados energéticos (el medio), y no dirigirlos al logro de la protección eficaz del consumidor (el fin).

Y respecto a las Asociaciones de Consumidores, ¿qué papel pueden jugar? Dada la complejidad para entender los términos económicos y técnicos de la energía y la capacidad y especialización necesarias de las que hay que disponer para plantear posiciones eficaces en el debate regulatorio que afecten a los intereses del consumidor, su aportación en el sistema de protección del consumidor de energía, sin ser desdeñable, no garantiza por sí misma un resultado satisfactorio. Incluso el papel del consumidor ha sido aún menor en cuando que no se ha garantizado un adecuado nivel de participación de los consumidores en los órganos consultivos, ni tampoco se ha garantizado su participación real en el debate regulatorio que se ha llevado a cabo con motivo de la liberalización del sector eléctrico, debate que se ha producido de espaldas a los consumidores y a las propias asociaciones que los representan.

Esta situación es así apreciada en los principales países europeos, donde se han dotado de potentes estructuras de defensa del consumidor, al margen de las funciones, actuaciones u objetivos que sobre este particular se propongan los reguladores.

4.2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN LA UE

En la Unión Europea, en este proceso, la liberalización ha sido, y lo está siendo, el soporte necesario para llegar al objetivo final, la consecución de un mercado interior de la energía. Para ello, la Unión Europea se ha valido de una legislación supranacional (directivas y reglamentos).

En el proceso europeo, la posición del consumidor fue considerada ya muy comenzado el mismo. Así, para la construcción del mercado interior se puso mucho énfasis en los factores de oferta como la libre circulación de capitales y productos, después los servicios y trabajadores.

En términos legislativos no es hasta el Acta Única Europea de 1986 cuando se habla por primera vez de protección de los consumidores.

El Tratado de Maastricht es el que consolidó la política de protección a los consumidores europeos. Así, dentro de su Título XI, dedicado a la Protección de los Consumidores, el artículo 129 A señala los mecanismos a través de los cuales la entonces Comunidad Europea contribuiría a conseguir el antedicho "alto nivel de protección de los consumidores"

El Tratado de Ámsterdam modificó el citado artículo, que comienza ahora haciendo una enumeración de los derechos de los consumidores.

El Proyecto de Constitución Europea finaliza con la "Carta de Derechos fun-

damentales de la Unión” afirmando que “en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores”.

El Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea sentó las bases que permitieron la adopción de la Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores para los años 2007-2013. Dicha estrategia tiene como objetivo establecer un nivel equivalente de seguridad y de protección en toda la Unión Europea, y un mercado interior más integrado.

Ya en el ámbito específico de la energía, una primera iniciativa para fortalecer la protección de los consumidores de energía viene de la mano de la Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía y, responde a la petición de los Ministros de Energía y de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE a la vista de la plena apertura de los mercados de energía en julio de 2007.

Los objetivos de la Carta se centran en:

- protección más eficaz de los ciudadanos vulnerables.
- más información a los consumidores.
- menos burocracia para cambiar de suministrador.
- proteger al consumidor de las prácticas de venta abusivas.

La Comisión Europea es consciente de que la liberalización de los servicios energéticos conlleva la implantación de un eficaz sistema de protección del consumidor, especialmente los más vulnerables. De una forma más concreta, en el marco de la protección del consumidor de energía, la Comisión Europea, ha impulsado distintas iniciativas, en su caso a través de las directivas:

Así, las primeras directivas sobre Normas Comunes del Mercado Interior de electricidad y de gas natural de 1996 establecieron los principios generales de organiza-

ción y liberalización de los mercados energéticos nacionales, introduciendo la competencia en las actividades de producción y aprovisionamiento y en las de suministro, disponiendo para los usuarios el acceso a las redes para las que se permitía una regulación monopólica y el derecho de elección de suministrador para determinados segmentos de la demanda con medio y alto nivel de consumo.

Las segundas directivas de 2003, establecieron unos principios más estrictos para la separación de actividades y el acceso regulado de los usuarios a las redes, con el fin de hacer converger las regulaciones nacionales, así como la liberalización total del suministro extensiva a todos los consumidores a partir de julio de 2007, enunciando por primera vez algunos requisitos de protección del consumidor que deberían considerarse en el proceso de liberalización de los mercados minoristas. En concreto, tienen un anexo sobre los aspectos claves para los consumidores en el marco de la liberalización del mercado minorista.

Desde los Reguladores Europeos, en el Grupo de Reguladores Europeos para el Gas y la Electricidad (ERGEG), grupo consultivo para la Comisión Europea, se están proponiendo códigos de buenas prácticas en la regulación para la protección del consumidor, el cambio de suministrador y la transparencia de precios.

Más recientemente, las directivas y reglamentos del Tercer Paquete Legislativo de 2009, definen las modalidades y requisitos para la separación de la actividad del transporte, crean la Agencia de Cooperación de Reguladores de la Energía, e introducen de forma más precisa principios y responsabilidades de los reguladores en materia de información de los mercados y de protección del consumidor. Se amplía en un anexo I lo establecido por la directiva de 2003 respecto a los aspectos claves para los consumidores en el marco de la liberalización del mercado minorista y se establece de forma más detallada los

requisitos que deben caracterizar a los sistemas de reclamaciones de los consumidores en sus aspectos de formulación e información estadística.

Finalmente, se crea un “Foro de Consumidores” con sede en Londres, como continuación a las Foros de regulación de electricidad de Florencia y de gas de Madrid en el que se están debatiendo los aspectos clave en la defensa del consumidor que deberán incorporar los Estados Miembros y los reguladores en el ámbito de sus responsabilidades.

En definitiva, la Comisión Europea y los reguladores consideran, en el ámbito de la protección del consumidor de energía, que el mecanismo más importante es un eficaz sistema de reclamaciones. Si bien, en la mayoría de los casos, esta competencia está separada de los organismos reguladores.

4.3. LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Se considera en general que el consumidor, en los procesos de liberalización, es sujeto de los siguientes derechos:

- Derecho a conocer la posibilidad de elegir, mediante sistemas y plataformas de información, accesibles, gratuitos, e inteligibles.
- Derecho a ser suministrado en condiciones competitivas, bajo un comportamiento no abusivo del comercializador.
- Derecho a reclamar, y a disponer de los mecanismos de reclamación eficiente, y en su caso la asistencia para hacerlo.
- Derecho a la compensación justa por carencias del suministro, con carácter de oficio.
- Derecho a disponer de protección especial, en el caso del consumidor vulnerable.

Desde el punto de vista de las iniciativas emprendidas en el ámbito de los países europeos, la tendencia es la creación de “centros de información” como referencia única para el consumidor de energía, facilitando el acceso del cliente mediante la centralización de la información.

- En su caso, centralizando la tramitación o resolución de las reclamaciones.
- Se evita la dispersión (mayor claridad, comodidad y eficacia para el consumidor), se homogeneiza la información (se favorece la competencia).

4.4. PRINCIPIOS BÁSICOS EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Sea cual sea el escenario de mercados regulados o liberalizados, se puede asumir que con carácter general en la provisión de servicios (normalmente referidos como servicios públicos) a los consumidores y en particular respecto al suministro de energía, existen una serie de principios que son considerados en el ámbito de todo sistema de protección del consumidor que persiga un cierto nivel de eficacia.

Estos principios se refieren básicamente a:

1) **La capacitación de los consumidores y de sus representantes**, las Asociaciones de Consumidores, especialmente necesaria en entornos liberalizados en los que el consumidor debe adoptar una actitud proactiva y decisoria, y deben adquirir conocimientos suficientes para dotarse de una relativa capacidad de negociación.

A diferencia de otros servicios públicos (sanidad, por ejemplo), o productos de consumo (alimentación, etc.), la capacitación de los consumidores y de los cuadros de sus Asociaciones, no ha sido impulsada desde las Administraciones Públicas más allá de algunas campañas de ahorro energético. No

obstante, es oportuno reseñar el compromiso formal adoptado por la CNE con el Consejo de Consumidores y Usuarios que se ha materializado hasta la fecha en una intensa actividad de orientación y capacitación del consumidor soportada en la edición de documentos divulgativos, páginas Web, organización de jornadas y seminarios, etc.

- 2) **La capacidad de elección del consumidor.** No se trata de un derecho nominal sino de un mecanismo efectivo para impulsar la competencia en la oferta. Solo ejercitable a partir de una diversidad de agentes y ofertas transparentes en el mercado.
- 3) **El carácter básico de los servicios energéticos.** El suministro eléctrico como servicio universal. No debe perderse de vista este aspecto de la electricidad para la que no existe servicio o producto alternativo y afecta al conjunto de la sociedad.
- 4) **La información al consumidor,** especialmente necesaria antes de que se produzcan cambios regulatorios, sobre todo sobre alternativas de mercado, ofertas y precios, y conductas de los agentes y proveedores.

En este sentido, se han producido cambios regulatorios con un efecto relevante para los consumidores, sin que con la suficiente antelación ni las vías de comunicación adecuadas se haya informado de una manera efectiva al consumidor: la supresión de la tarifa nocturna de electricidad y la sustitución por otra tarifa de discriminación horaria, la modificación de la facturación (ahora con periodicidad mensual), la introducción del suministro de último recurso, o la justificación del déficit tarifario. Otro elemento de singular importancia es disponer de información comprensible y suficiente para la toma de decisiones óptimas a la hora de elegir el suministrador y optar por una determinada oferta,

modalidad y precio del suministro. En ocasiones los formatos utilizados para los documentos de contratación o facturación, han llevado a cierta confusión a los consumidores, y en algunos casos ni siquiera alcanzaban a distinguir la empresa suministradora (más allá de la imagen corporativa del Grupo o Holding empresarial) o bajo qué modalidad regulada o liberalizada eran suministrados.

Tras la implantación reciente de un mercado liberalizado obligado para una parte de los pequeños consumidores, sí se puede constatar un mayor esfuerzo de las empresas comercializadoras para reforzar su actividad de marketing con una mayor diversidad de ofertas y comunicación de las mismas.

Este hecho cobra en la actualidad una especial importancia al considerarse dos opciones de suministro, de último recurso y en el mercado libre, que en ocasiones podrían relacionar al consumidor con una misma empresa comercializadora. Por ello, sería procedente establecer la diferenciación necesaria en los formatos y documentos utilizados en la contratación y facturación para ambas opciones de suministro.

- 5) **La calidad del servicio.** La regulación de la calidad del servicio contempla obligaciones para el distribuidor respecto a la calidad técnica (continuidad y calidad del producto, de la onda de tensión) y a la calidad comercial (formas y plazos) de respuesta para distintos situaciones que relacionan al distribuidor y al titular del punto de suministro conectado a su red, informándose en la fase precontractual y aplicándose durante la vigencia del contrato de suministro.

El incumplimiento de los niveles de calidad relativa a la continuidad del suministro da lugar a compensaciones económicas, en forma de reducción de la facturación al consumidor afectado,

si bien es percibida por los consumidores como insuficiente, en la medida que en determinados casos no resarce de los daños materiales causados por la interrupción del suministro. En lo que se refiere a la calidad comercial, el derecho de los consumidores a ser compensados por las inadecuadas respuestas del distribuidor a sus demandas de información o actuación, es ciertamente desconocido por los consumidores, por lo que el nivel de reclamación es relativamente bajo, si no inexistente, al contrario que para la calidad técnica, donde las compensaciones se producen de oficio por los distribuidores.

De cara a las nuevas modalidades de suministro de último recurso y en el mercado libre, la calidad técnica será gestionable por el distribuidor mientras que la calidad comercial, aparte de la gestión de la tarifa de acceso, en buena medida sería asumible por el comercializador de último recurso, si bien al quedar este último como casi único interlocutor del cliente, debería precisarse en la regulación las obligaciones de información y de actuaciones sobre la calidad del servicio de los comercializadores de último recurso en representación de los consumidores.

Para la calidad global, el consumidor empeora su percepción por el nivel de respuesta insuficiente o inadecuada ante la producción de incidentes. A veces, la reposición del servicio condiciona más la percepción de la calidad por parte del consumidor que la producción del propio incidente. Este hecho se pone de manifiesto cuando acontecen graves incidentes con alta y masiva afectación del suministro. En estos casos, la respuesta organizada y ágil de la empresa afectada (presionada por el impacto social y mediático del incidente, y también por la tutela de la Administración) ante los consu-

midores afectados, hace que la percepción de estos sea más positiva y que palie en parte los efectos ocasionados por el incidente.

6) **La carta de Servicios y Códigos de Conducta** que establece las relaciones del consumidor con el proveedor. Aspectos como la información precontractual y contractual, el formato de la factura, la calidad del servicio o el procedimiento de cambio de suministrador, deben ser objeto de un especial cuidado. A lo que no llegue una estricta regulación, debe complementarse con cartas de servicio del consumidor a partir de un código de conducta de los proveedores, si bien esto es más propio del derecho anglosajón.

7) **La representación del consumidor.** Siempre importante en un esquema regulado, donde se manifiesta la tutela de la administración. En un escenario liberalizado, el consumidor y sus representantes deberían tener una mayor cualificación y una posición más efectiva, en su caso soportada en instituciones especializadas en la defensa del consumidor, como contrapeso a la industria energética y en ocasiones a las propias instituciones reguladoras, más preocupadas por la eficiencia y la competencia (el medio) y no por las necesidades del consumidor (el fin).

El Ordenamiento Jurídico vigente recoge este derecho de representación, consulta y participación, tanto en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su capítulo VI, como en la propia ley sectorial (LSH), a través de los Consejos Consultivos de Electricidad y de Hidrocarburos constituidos como órganos de asesoramiento de la Comisión Nacional de la Energía, donde, entre otros grupos de consumidores, los de carácter doméstico y residencial están representados

por sendos miembros propuestos por el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), a su vez, órgano de representación de los consumidores integrado en el Instituto Nacional de Consumo. También los consumidores están representados en los Consejos Consultivos de Consumo de las Administraciones Autonómicas y Locales, así como en las juntas de Arbitraje y Órganos de Mediación.

8) **Las vías de reclamación de los consumidores y procedimientos de resolución**, aparecen como el instrumento más efectivo para el consumidor de cara a la defensa de sus intereses. Un aspecto clave es el acceso a la justicia, y las vías de resolución de las reclamaciones. Con carácter general, el procedimiento a seguir por los consumidores es acudir, en primera instancia, a las empresas suministradoras implicadas en la reclamación. Ante una respuesta insatisfactoria de las citadas empresas, le sigue la instancia reclamatoria, en su caso de denuncia, ante el órgano responsable de la Comunidad Autónoma, y también cabe la posibilidad de acudir a la Comisión Nacional de Energía.

El sistema español dispone de normas y procedimientos reglados en el ámbito del régimen administrativo que aplica a los contratos y facturación del suministro, pero que en la práctica se muestran relativamente ineficaces, y entre otros motivos, por:

- Por su formulación farragosa en la normativa sectorial energética y normativa de consumo.
- Por la dificultad añadida de la aplicación de unos trámites en los que intervienen distintas empresas suministradoras (distribuidoras y comercializadoras), administraciones autonómicas (área de industria y en su

caso, de consumo), organismos locales y municipales (OMIC's).

- Por la naturaleza de los contenidos objeto de reclamación, que implica cuestiones relacionadas con información del mercado, prácticas de marketing de venta de las empresas suministradoras, el acceso al suministro, la contratación, la medición, la facturación, la calidad del servicio y el cambio de suministrador.

Estas dificultades podrán ser paliadas en el futuro cuando el comercializador asuma realmente su rol de intermediador entre el consumidor y las instancias que intervienen en la provisión el suministro.

Aun así, sería necesario mejorar la estandarización del procedimiento, vías y formatos de la reclamación, forma y tiempos de respuesta de la instancia ante la que se reclama. En este ámbito debería clarificarse y exigirse, la responsabilidad que corresponde al suministrador afectado como primera instancia ante la que ejercitar la reclamación. En su caso, valorar el papel que pueden jugar en este campo los "Defensores del cliente", figuras de reciente creación en algunas empresas suministradoras.

También, debería perseguirse una mayor implicación y afectación de las empresas suministradoras en vía extrajudicial del arbitraje, en la forma y con las limitaciones que fueran necesarias, pero que sistematizaría la resolución de las reclamaciones del consumidor sin que, en su caso, fuesen requeridas la Administración competente o la instancia judicial.

9) **La protección del consumidor vulnerable**. En este escenario, este colectivo necesita una especial protección que salvaguarde su acceso a la energía en condiciones económicas asequi-

bles, de calidad y continuidad. Las directivas europeas y la normativa española recogen los conceptos de suministro, tarifa y comercialización de último recurso y además introduce para el consumidor vulnerable la tarifa social y bono social. Estas situaciones están asociadas a colectivos de consumidores con bajo nivel económico y cultural, familias numerosas o personas de edad avanzada.

En este sentido, requiere una especial consideración la situación de los consumidores con una baja renta económica que, ante fluctuaciones de los precios y aumento de la factura energética, derivaría en una excesiva dedicación de los ingresos al pago de la misma, o cuyo impago de la factura y la exposición a interrupciones del servicio o reducción del mismo hasta niveles precarios pudiese comprometer su existencia.

Para este colectivo de consumidores en algunos países europeos, se constata que una baja renta económica coincide normalmente con una baja eficiencia y ahorro energético en las viviendas y esto unido a situaciones de elevación del precio de la energía, constituye de hecho el círculo vicioso de la pobreza energética.

La consideración de estos colectivos de consumidores vulnerables y singulares, expuestos a un escenario de mercados liberalizados, y ante las situaciones antes descritas, requiere una identificación precisa de sus necesidades y una política o medidas de protección igualmente singulares.

10) La supervisión del mercado minorista. Los mercados competitivos están condicionados por el nivel de transparencia y el conocimiento público de las conductas de los agentes. La supervisión del mercado minorista tiene que ver con el desarrollo una actividad desde el plano de la compe-

tencia y como desde el mercado y los agentes fluye la información y se derivan alternativas de suministro, de forma que el consumidor pueda tomar decisiones óptimas para contratarlo y desarrollar una relación con el suministrador adaptada a las necesidades del servicio que les son propias. También la supervisión debe conocer cuál es la respuesta del consumidor en el mercado, cómo elige y cambia de suministrador, cómo reacciona a la evolución de los precios y cómo considera otros atributos del suministro.

En el caso español, no se han producido situaciones lesivas para el consumidor, salvo algunos casos de "venta agresiva" (por teléfono o a domicilio), en el proceso de contratación de la electricidad y el gas, ocasionada más bien en el contexto de una relación indirecta del cliente y la empresa comercializadora, a través de empresas y agentes de venta subcontratados por esta última, y mal preparados para este cometido, lo que no exime de responsabilidad a la empresa suministradora. La disposición de una batería de indicadores sobre la satisfacción del consumidor, las consultas y reclamaciones, la calidad de la atención comercial, la agilidad y precisión de los cambios de suministrador, la información comparativa de ofertas y precios, la concentración en la oferta de suministro, la fidelización del consumidor, constituyen entre otros, elementos de gran eficacia para valorar el nivel competitivo de los mercados minoristas de electricidad y de gas y su adecuación a las necesidades de los consumidores.

Por otra parte, la regulación contempla como mecanismos de contraste o verificación el desarrollo de ciertas funciones regulatorias. En nuestro caso, y ubicándolas según un cierto reparto de papeles, el control y la verificación de las características del suministro que recibe el consumidor,

correspondería a la administración energética de la Comunidad Autónoma, mientras que el control de la actividad más cercana al mercado y a los agentes, correspondería al Regulador, la Comisión Nacional de Energía, mediante la supervisión de los mercados minoristas.

4.5. REGULACIÓN ESPAÑOLA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

La apuesta por la liberalización y el mercado con unos niveles de competencia y transparencia idóneos para los consumidores, especialmente para los pequeños (domésticos) que deben contratar necesariamente el suministro en un mercado totalmente liberalizado (con libertad de elección de suministrador y libertad de precios), conlleva una serie de condiciones de información. Los consumidores deben tener acceso a una información básica y comprensible, que les permita comparar en términos económicos las diferentes ofertas de las empresas comercializadoras y en su caso apreciar otros servicios de valor añadido de las mismas.

Además, la regulación determina que la Comisión Nacional de Energía informará a los consumidores sobre el proceso de liberalización mediante la creación de una página Web, donde se recojan las ofertas para el suministro que proporcionen los comercializadores. Asimismo, la Comisión Nacional de Energía, de forma coordinada con la Secretaría de Estado de Energía ha de impulsar una plataforma Web informativa que soporte la gestión y funcionamiento de un comparador de precios para el suministro de electricidad para los consumidores domésticos. Estas herramientas han sido desarrolladas en otros países europeos, en los que los consumidores encaran circunstancias similares, como el Reino Unido, Austria, Países Nórdicos, Francia; o están desarrollándose en la actualidad, como Alemania e Italia.

Como conclusión, y tras un análisis de los distintos factores que determinan las características del servicio y la adaptación del suministro desde la óptica del consumidor, concretamente en relación a los pequeños y los domésticos, y para el caso español, en lo que se refiere al sector eléctrico, se avanzan algunas de las líneas de actuación más factibles a corto plazo que podrían mejorar la posición del consumidor con relación al suministro de energía.

A estos efectos, se puede, de una forma simplificada, distinguir los aspectos siguientes:

- Disponibilidad tecnológica y estructura empresarial
- Modelo de mercado y marco regulatorio
- Regulación sobre aspectos del suministro
- Supervisión de los mercados minoristas de electricidad y de gas
- Control de las características del suministro
- Sistema de reclamaciones

Con relación a estos factores, en opinión de los autores, y a corto plazo, valdría la pena emplear los esfuerzos en adaptar la regulación de detalle aplicable al suministro, dotar de una mayor eficacia a la actividad de supervisión de los mercados minoristas de electricidad y de gas, así como las actuaciones de inspección y control del suministro por parte de las Administraciones Autonómicas, haciendo más transparentes los mercados y también dotar al sistema de información y orientación al consumidor de una más clara referencia, y al tratamiento y resolución de las reclamaciones de una mejor accesibilidad, comprensibilidad y agilidad en la respuesta. Para estos factores, el grado de mejora es perfectamen-

te factible a corto plazo si se reconocen las carencias actuales y existe la voluntad de las Instituciones y Administraciones involucradas para superarlas.

En relación con los dos restantes factores relacionados con la disponibilidad de tecnologías, fuentes de energía, la estructura y modelo de mercado, son más bien datos de partida o, en su caso, cualquier modificación requeriría cambios regulatorios de calado en sus contenidos y largos plazos de ejecución.

5. EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

El modelo de desarrollo económico en España está basado en el consumo de energía, siendo su principal fuente los combustibles fósiles importados, lo cual lleva asociado, entre otros, graves problemas ambientales e incertidumbres de escasez en el medio plazo. Estos problemas se pueden paliar con un descenso de la actividad económica o con una mejora de la eficiencia energética. Ante esta disyuntiva, lo deseable sería apostar por el ahorro y la eficiencia energética para mantener el desarrollo económico. Se ha de transmitir a la sociedad y a las administraciones que el desarrollo económico puede ser compatible con la sostenibilidad, si logramos incrementar, entre otros factores, la eficiencia energética y el ahorro.

El sector eléctrico se encuentra fuertemente implicado en este desarrollo, habiéndose producido hasta el inicio de la reciente crisis económica un continuo incremento del consumo y una progresiva sustitución de otras fuentes energéticas.

Las acciones de ahorro y eficiencia energética desde el lado de la demanda de electricidad son de tipo y origen muy diverso, y en el marco regulatorio vigente pueden resumirse en las siguientes:

1. La participación de la demanda directa o indirecta –representada por un comercializador– en el mercado de electricidad, ya que se considera que es en el mercado donde se obtienen las mayores eficiencias. Esta participación pasa por la implantación de equipos de medida horaria de electricidad, con limitadores de potencia variable telemandados, para que los consumidores puedan conocer en todo momento la energía que consumen, y los comercializadores puedan controlar a distancia la potencia demandada, lo que posibilita la facturación con tarifas por tiempo de uso. Y todo ello, mediante el concurso de los comercializadores que actúan como representantes y agregadores.
2. Establecer incentivos económicos en la tarifa eléctrica para programas de gestión de la demanda para incentivar la adquisición de equipos de consumo más eficiente, como las lámparas de bajo consumo, los electrodomésticos eficientes, las bombas de calor, o los que promueven el desplazamiento de la curva de carga del sistema para la disminución de las puntas, como los acumuladores de calor.
3. La práctica generalizada de las auditorías energéticas (como las que se introducen con la certificación energética de edificios), el fomento de los acuerdos voluntarios entre la Administración y los fabricantes de bienes de equipo, con el fin de establecer objetivos de mejora de la eficiencia, y el apoyo económico a la I+D para provocar las mejoras tecnológicas. Asimismo, habría que establecer unos requisitos mínimos de eficiencia en determinados equipos de consumo y potenciar la certificación.
4. Por último, se considera fundamental la intensificación de campañas de información, divulgación y concienciación del consumidor, con el fin de

ir creando una nueva cultura de ahorro energético. De esta forma, los consumidores de todo tipo, incluidos los de demanda más inelástica a las señales de precio, serán capaces de adoptar unas pautas de consumo más racional.

En definitiva, se considera que merece la pena impulsar el ahorro y a la eficiencia energética ya que con ello se consiguen tres efectos: se reduce la presión sobre el medio ambiente, se mejora la competitividad y se permite a países como el nuestro depender menos de las importaciones energéticas.

CONCLUSIONES.

El proceso de liberalización de la electricidad en España se ha basado en la separación jurídica entre las actividades reguladas, como el transporte y la distribución, y las liberalizadas como la producción de energía eléctrica y su comercialización; y en la introducción de los mercados tanto mayoristas, en los que participan los productores y los comercializadores, y en los mercados minoristas que intervienen los comercializadores y los consumidores.

En este proceso de liberalización, el consumidor doméstico de electricidad, ha tenido escasa capacidad para influir en la regulación y en la exigencia de estándares de servicio a las empresas suministradoras, más allá de la influencia que puedan tener los colectivos de defensa del consumidor o sus propias Asociaciones.

Incluso las empresas comercializadoras únicamente han basado sus estrategias y prácticas comerciales en la fidelización del consumidor que previamente ha sido suministrado por el distribuidor de su grupo empresarial, utilizando la información comercial que consta en las bases de datos de clientes.

En este nuevo mercado, el consumidor adquiere nuevos derechos, algunos de los cuales encierran cierta complejidad a la hora de ponerlos en práctica. Tales derechos se concretan en:

- El derecho a conocer la posibilidad de elegir, mediante sistemas y plataformas de información, accesibles, gratuitos, e inteligibles.
- El derecho a ser suministrado en condiciones competitivas, bajo un comportamiento no abusivo del comercializador.
- El derecho a reclamar, y a disponer de los mecanismos de reclamación eficiente, y en su caso la asistencia para hacerlo.
- El derecho a la compensación justa por carencias del suministro, con carácter de oficio.
- Y el derecho a disponer de protección especial, en el caso del consumidor vulnerable.

Incluso, algunos derechos, como es el de poder de elección, revisten mayor complejidad cuando se trata de consumidores especialmente vulnerables, quienes ven limitada su capacidad de decisión. En este sentido, y ante la posibilidad de que existan mayores riesgos de exclusión del mercado o cierta asimetría en el conocimiento y en la capacidad de negociación respecto a la industria energética, se plantea la necesidad de establecer ciertas garantías sobre la asequibilidad económica, sobre los precios por el uso de la red, sobre la calidad del suministro y sobre los sistemas de resolución de conflictos o discrepancias.

Si se ha apostado por un mercado liberalizado de la electricidad, éste debe contener unos niveles de competencia idóneos, así como un nivel de transparencia adecuado, en el que los consumi-

dores tengan acceso a una serie de condiciones de información, puesto que la creación de un mercado interior de la energía y su regulación supranacional implica el otorgamiento de la legitimación y justificación de los potenciales beneficios que se derivan para los consumidores y ciudadanos. De esta forma, el consumidor debe poder acceder a la información básica y comprensible, para que pueda comparar en términos económicos las diferentes ofertas de las empresas comercializadoras y, en su caso, apreciar otros servicios de valor añadido de las mismas.

Pese a ello, los efectos negativos del proceso de liberalización de la electricidad en el consumidor han sido más que evidentes si tenemos en consideración los indicadores sobre la satisfacción del consumidor, las consultas y reclamaciones, la calidad de la atención comercial, la agilidad y precisión de los cambios de suministrador, la información comparativa de ofertas y precios, la concentración en la oferta de suministro, la fidelización del consumidor. Éstos constituyen elementos claves para valorar tanto el nivel competitivo de los mercados minoristas de electricidad y de gas, como su adecuación a las necesidades de los consumidores. No podemos obviar el hecho de que no se haya garantizado un adecuado nivel de participación de los consumidores o de sus representantes en los órganos consultivos, al igual que tampoco se les ha otorgado una participación real en el debate regulatorio de este nuevo mercado de la electricidad. Esto explica su escasa capacidad de influencia en la regulación y en la exigencia de estándares de servicio de las empresas, más allá de la influencia que haya podido tener los colectivos de defensa del consumidor o las asociaciones que los representan.

Ante esta situación, es conveniente alcanzar unos niveles de eficacia en los sistemas de protección de los consumidores,

determinando, cuál es el papel que deben asumir los reguladores independientes en estos mercados de la electricidad y del gas, el Gobierno y las correspondientes administraciones públicas, y las asociaciones que representan a los consumidores, a fin de asegurar que en el proceso de liberalización no haya perdedores, y en el que se tenga en cuenta a los consumidores vulnerables.

Igualmente, para que los sistemas de protección de los consumidores sean eficaces en estos mercados energéticos se debe:

- 1.- Capacitar a los consumidores y a sus representantes, para que puedan adoptar una actitud proactiva y decisoria, y, a su vez, adquieran los conocimientos suficientes para dotarse de una relativa capacidad de negociación.
- 2.- Capacitar a los consumidores para que puedan elegir, empleando mecanismos efectivos a fin de impulsar la competencia en la oferta, ejercitable a partir de diversidad de agentes y de ofertas transparentes en el mercado.
- 3.- Dotar del carácter básico de los servicios energéticos, puesto que realmente se tratan de servicios universales para todos los ciudadanos.
- 4.- Dotar al consumidor de la información necesaria antes de que se produzcan los cambios regulatorios, sobre todo alternativas de mercado, ofertas y precios, y conductas de los agentes y proveedores. Igualmente, se ha de dotar de información comprensible y suficiente para que los consumidores tomen decisiones óptimas a la hora de elegir los suministradores, optar por determinadas ofertas, modalidades y precios del suministro.
- 5.- Dar respuesta suficiente y adecuada a los consumidores ante los incumplimientos de los niveles de calidad. En

este sentido, conviene determinar las obligaciones para el distribuidor respecto a la calidad técnica (continuidad y calidad del producto, de la onda de tensión) y a la calidad comercial (formas y plazos) de respuesta para distintas situaciones que relacionan al distribuidor y al titular del punto de suministro conectado a su red, informándose en la fase precontractual y aplicándose durante la vigencia del contrato de suministro.

- 6.- Velar para que aspectos esenciales como la información precontractual y contractual, el formato de facturar, la calidad del servicio o el procedimiento de cambio de suministrador, etc..., sean parte esencial en las relaciones del consumidor con las empresas, a través de las Cartas de Servicios y Códigos de Conducta.
- 7.- Dotar a los consumidores y a sus representantes de una mayor cualificación y una posición más efectiva, en su caso, soportada en instituciones especializadas en la defensa del consumidor, como contrapeso a la industria energética y, en ocasiones, a las propias instituciones reguladoras, más preocupadas por la eficiencia y la competencia (el medio) y no por las necesidades del consumidor (el fin).
- 8.- Establecer vías de reclamación y procedimientos de resolución eficaces para los consumidores, como instrumentos más efectivos en la defensa de los intereses de los consumidores.
- 9.- Dotar a los consumidores vulnerables de especial protección, que salvaguarde el acceso a la energía en condiciones económicas asequibles, de calidad y continuidad, para lo cual se requiere identificar a dichos colectivos, determinar sus necesidades y establecer una política y medidas de protección especiales para ellos.

- 10.- Supervisar el mercado minorista, para que la información fluya y llegue a los consumidores, de tal forma que puedan tomar decisiones óptimas sobre el suministro y desarrollar una relación con el suministrador adaptada a las necesidades del servicio. Sólo habrá mercados competitivos si dotan de suficiente transparencia y se dispone del conocimiento de las conductas de los agentes que intervienen en el mismo.

No hay que olvidar que en el mercado español de la energía eléctrica, corresponde a la administración energética de la Comunidad Autónoma el control y la verificación de características del suministro, mientras que el Regulador, la Comisión Nacional de Energía, le corresponde el control de la actividad más cercana al mercado y a los agentes, mediante la supervisión de los mercados minoristas. El hecho de que los reguladores estén más preocupados por conseguir mercados energéticos más eficaces y competitivos, ha desvirtuado la finalidad última del proceso de liberalización de los mercados que es la protección eficaz de los derechos de los consumidores. Por ello, corresponde al regulador independiente asumir sus funciones propiamente, desarrollando su capacidad para establecer normar, supervisar los mercados y dirimir los conflictos entre operadores y propietarios de las redes y los consumidores, dirigiendo las actuaciones al logro de la protección eficaz del consumidor.

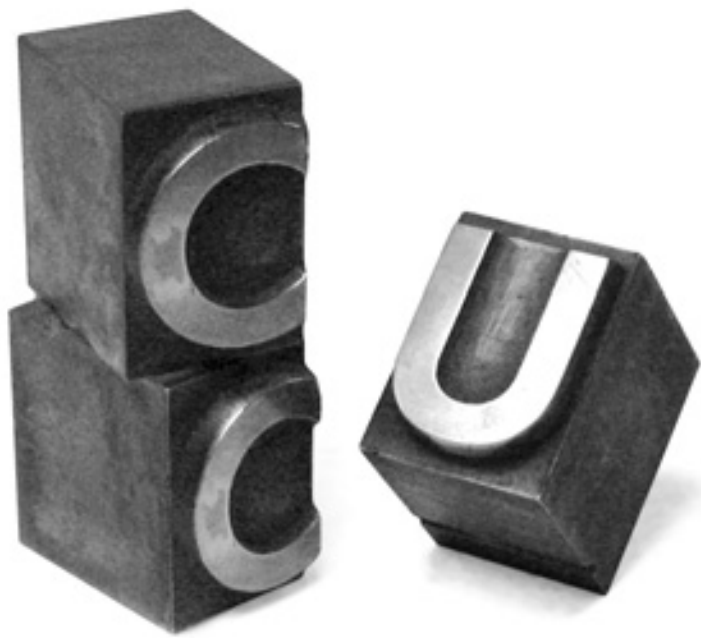
Podemos concluir precisando que el grado de mejora es factible a corto plazo si se reconocen las carencias actuales y existe la voluntad de las Instituciones y Administraciones involucradas para superarlas. Conviene realizar los esfuerzos oportunos para adaptar la regulación de detalle aplicable al suministro para dotar de una mayor eficacia a la actividad de

supervisión de los mercados minoristas de electricidad y de gas, así como que las Administraciones autonómicas lleven a cabo actuaciones de inspección y control del suministro para que los mercados sean más transparentes y eficaces.

Finalmente, dadas las características del servicio y la adaptación del suministro desde la óptica de los consumidores domésticos, conviene adoptar líneas de

actuación más factibles a corto plazo para otorgar de mayor claridad al sistema de información y orientación al consumidor, y mejorar la accesibilidad, comprensibilidad y agilidad en la respuesta en cuanto al tratamiento y resolución de las reclamaciones, a la vez que se garanticen los derechos de los consumidores en los nuevos mercados energéticos de gas y de electricidad.





TRATADO DE LISBOA Y LOS CIUDADANOS

TRATADO DE LISBOA Y LOS CIUDADANOS

El 1 de diciembre de 2009, después de una tortuosa ratificación que ha durado dos años, entró por fin en vigor el Tratado de Lisboa que viene a modificar con detenimiento las reglas del juego de la Unión Europea (UE). Este estreno pone además punto final a un largo periodo –exactamente, de ocho años– en el que la construcción europea se ha sometido a un proceso de reforma institucional tan interesante como angustioso.

Y es que, desde que el 15 de diciembre de 2001 los líderes de los entonces quince Estados miembros acordaron en Laeken, convocar un debate amplio y profundo sobre el futuro de Europa, se fueron intercalando episodios de euforia e idealismo con otros de desencanto y pragmatismo. En primer lugar, de 2002 a 2003, realizó sus trabajos una nutrida y activa Convención que –espoleada por compartir nombre con aquella otra Convención de Filadelfia que redactó en 1787 la Constitución de los Estados Unidos– propuso un texto articulado que debía de convertirse, con cierto exceso simbólico, en una Constitución Europea y sustituir completamente a los viejos Tratados que habían dado origen a la Comunidad Económica Europea, primero, y a la Unión Europea, después.

En 2004 los Estados miembros, al mismo tiempo que acogían en su seno a diez nuevos países de Europa central y oriental en la mayor ampliación producida durante la historia de la integración, hicieron suya la ambiciosa propuesta y firmaron con solemnidad en Roma un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Sin embargo, sería más preciso decir ahora que aquel Tratado sólo pretendió establecer infructuosamente la Constitución pues encalló durante su ratificación –pese al respaldo del pueblo español y luxemburgués o la reválida parlamentaria de otra quincena larga de Estados–, debido a los resultados negativos en sendos referendos celebrados en Francia y Holanda durante la primavera de 2005 y por las reticencias añadidas de otros países que prefirieron no continuar con la ratificación de lo que habían firmado unos meses antes.

A partir de ahí, se abrió un periodo de dos años de reflexión que culminó con la convocatoria de otra conferencia intergubernamental, esta vez con el método clásico de negociación de reforma de los tratados sólo entre diplomáticos, que concluyó con el texto firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Pese a que los ya entonces veintisiete Estados miem-

bro acordaron que ese Tratado –auténtico “plan B” de la frustrada Constitución– fuese ratificado rápidamente por sus respectivos parlamentos, los planes quedaron trastocados en Irlanda, donde se requiere legalmente un referéndum para cualquier reforma del derecho originario europeo. Los irlandeses rechazaron inicialmente el Tratado de Lisboa en junio de 2008 y otras figuras ajenas a los parlamentos, como los presidentes checo y polaco o el Tribunal Constitucional alemán, también aportaron su dosis de incertidumbre. Finalmente, con la celebración de una nueva consulta al pueblo irlandés en el otoño de 2009 –saldada esta vez con resultado positivo– y con alguna cesión añadida para superar las renuncias de los obstáculos imprevistos, el Tratado completó su ratificación y pudo entrar en vigor prácticamente coincidiendo con la asunción por España de la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010.

1. ¿POR QUÉ UN NUEVO TRATADO PARA LA UNIÓN EUROPEA?

La mejor pista sobre la necesidad que había de modificar las reglas con las que se desarrolla la integración europea la proporciona el hecho de que la UE y sus Estados miembros hayan perseverado durante ocho años para conseguir sacar adelante la reforma. Es verdad que un tratado tan complejo nunca podrá satisfacer a todos –y, desde luego, los compromisos y cautelas que contiene siempre decepcionará a los más europeístas que hubiesen preferido, como poco, adoptar la fracasada Constitución de 2004– pero lo cierto es que el Tratado de Lisboa permite a Europa abordar mucho mejor los desafíos de la eficacia y de la legitimidad en un contexto histórico de extraordinaria ampliación interna y de globalización en el exterior.

En apenas quince años, los que van desde 1986 a 2001, el traje institucional y competencial del que se habían dotado los países fundadores en los años cincuenta a partir de los Tratados de París y

Roma se había sometido a cuatro modificaciones: Acta Única Europea en 1986, Tratado de Maastricht en 1992, Ámsterdam en 1997 y Niza en 2001, además de las adaptaciones derivadas de la incorporación de nuevos miembros del sur y el norte. El fracaso de la Constitución Europea impidió la gran reforma completa que hubiese supuesto adoptar un único y nuevo instrumento que sustituyera al complejo conjunto de tratados y disposiciones en vigor, el texto alternativo que se firmó en Lisboa sí puede considerarse al menos una adaptación profunda de todas las costuras, con un alcance en la historia de la integración equiparable al que tuvo Maastricht quince años atrás.

Por tanto, el Tratado de Lisboa no es el marco jurídico-institucional que gobierna la UE sino un tratado que viene a reformar, eso sí muy intensamente, los dos tratados que siguen en vigor: El Tratado de la Unión Europea firmado en 1992, que se configura ahora como la norma básica, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –que hereda el viejo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmado en 1957–, y que vendría a ser la norma de desarrollo. La UE es a partir de ahora el único nombre que recibe toda la organización, que adquiere personalidad jurídica propia y asume todos los derechos y obligaciones, sucediendo tanto a la vieja Comunidad como a las acciones intergubernamentales.

El nuevo Tratado no es políticamente tan ambicioso como la Constitución pero, salvo en el apartado más simbólico y en lo relativo a la sencillez de la estructura de la norma –que son dos dimensiones que desgraciadamente han desaparecido–, Lisboa mantiene la esencia del Tratado Constitucional. Es decir, tal y como se detalla en las páginas siguientes, con su entrada en vigor la UE consigue:

- a) Más eficacia en la toma de decisiones en una UE de veintisiete Estados miembros.
- b) Más democracia, más transparencia y control.

- c) Nuevos poderes en determinados ámbitos, particularmente en justicia e interior.
- d) Un refuerzo de su acción exterior.

2. LA RELEVANCIA PARA LOS CIUDADANOS DE LAS REFORMAS QUE INTRODUCE EL TRATADO.

En muchos ámbitos materiales, la UE se está convertido en uno más de los niveles territoriales de gobierno –junto al estatal o local y, en sistemas descentralizados como el español, también el regional que aprueban normas, gastan dinero público y, en general, elaboran políticas que afectan a la vida cotidiana. El hecho de que la UE no goce de los fuertes atributos políticos que disponen los Estados o de que sea una organización más compleja (por ejemplo, los municipios), no debe ocultar la trascendencia que tienen para los ciudadanos europeos las decisiones adoptadas en Bruselas.

Las instituciones europeas desarrollan competencias trascendentales en el ámbito económico, agrícola o medioambiental pero también, de manera creciente, en determinados aspectos sociales –cohesión, condiciones de trabajo, protección de los consumidores, salud o educación y formación profesional– y del campo de los derechos, las libertades y la seguridad. Además, aunque percibida a veces como lejana, no se puede decir que la UE no sea una organización legítima desde el punto de vista tanto de la eficacia como del funcionamiento democrático. Los sondeos periódicos del Eurobarómetro muestran incluso que los ciudadanos están en general más satisfechos con el funcionamiento de la UE que con el de sus instituciones políticas nacionales.

Sin embargo, era indudable la necesidad de reformar las reglas del juego de la UE en varios aspectos. La UE debía reformarse para funcionar más eficaz y coordinadamente tanto en el nivel interinstitucional –evitando bloqueos por la

unanimidad existente en algunos ámbitos– como en el de la relación entre las instituciones comunes y los Estados miembros. El hecho de que éstos sean ahora veintisiete, y que tengan muy desiguales capacidades administrativas, obligaba también a superar los problemas de discontinuidades en el liderazgo intergubernamental y la representación exterior. Y, junto al refuerzo de la UE como actor global, se debía aprovechar la reforma para aclarar y, en algunos casos concretos, aumentar sus competencias.

2.1. UN FUNCIONAMIENTO MÁS EFICAZ Y DEMOCRÁTICO DE LAS INSTITUCIONES.

Enmarcando los cambios en el funcionamiento de la UE debe destacarse, en primer lugar, que el Tratado de Lisboa incorpora al derecho originario de la UE la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en 2000 para proteger a los ciudadanos europeos de posibles violaciones en los derechos humanos que tengan origen en políticas o acciones de la UE. La Carta adquiere así carácter vinculante aunque, a diferencia de lo que pretendía la Constitución, no se reproduce su contenido. Por otro lado, Reino Unido y Polonia –y en el último minuto, y de forma más bien retórica, también la República Checa– han negociado cláusulas de exclusión de determinadas interpretaciones de la Carta que pudiesen afectar a su derecho interno. Una exclusión con pocos efectos prácticos porque Lisboa también dispone la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y, por tanto, será el Tribunal de Estrasburgo –vinculado al Consejo de Europa, del que los tres Estados autoexcluidos también son miembros– el que unificará doctrina sobre protección de derechos y libertades fundamentales. Pero los cambios que introduce Lisboa en el sistema jurídico de la UE van más allá de lo relativo a los derechos fundamentales y afectan tanto al procedimiento normativo como a la clarificación de las relaciones entre la organización y sus Estados miembros.

58 El resto de las nueve formaciones del Consejo –incluyendo, en especial, la nueva reformulación del Consejo de Asuntos Generales– seguirán estando presididas por un ministro de un Estado miembro conforme al sistema clásico de rotación semestral.

2.1.1. *Un procedimiento normativo más claro y cercano al ciudadano.*

El procedimiento de toma de decisiones en la UE se basa en un original reparto de funciones entre: (i) la Comisión, que asume la defensa del interés general europeo y posee el monopolio de las iniciativas normativas y la vigilancia de su cumplimiento por los Estados; (ii) el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos interviniendo con enmiendas legales y control político general; y (iii) el Consejo, que es el foro intergubernamental que reúne a los ministros nacionales y que tiene siempre la última palabra en la elaboración de las normas. Desde su concepción, este sistema ha funcionado con relativa eficacia aunque se ha ido sometiendo a sucesivas reformas que, sobre todo, han fortalecido el papel del Parlamento y han ido aumentando el número de ámbitos en los que el Consejo decide por mayoría y no por unanimidad.

El sistema de equilibrios entre las tres instituciones se sigue manteniendo en esencia con el nuevo Tratado pero se introducen diversas modificaciones de calado. Para empezar, el número de instituciones se fija en siete ya que, junto a las tres mencionadas y el Tribunal de Justicia de la UE con sede en Luxemburgo –que no hay que confundir con el antes mencionado Tribunal de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo–, adquieren el rango formal de instituciones el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas y, en especial, el Consejo Europeo. Este último sólo era, hasta la entrada en vigor de Lisboa, una versión del Consejo aunque sin funciones legislativas y que, en vez de estar configurado por los ministros nacionales de un ramo, reunía a los jefes de estado o de gobierno.

No hay consenso entre los analistas sobre si la Comisión sale fortalecida o debilitada con el nuevo Tratado. Si se exceptúa la incorporación como Vicepresidente de la figura del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Comisión no cambia

prácticamente nada sus funciones y, al final, tampoco su nutrida composición⁵⁸. Sin embargo, se aprecia una erosión relativa de su protagonismo si se compara con lo reforzados que salen el Parlamento y los órganos intergubernamentales: Consejo y, sobre todo, Consejo Europeo. Además, dos interesantes novedades del proceso normativo que tienen, en principio, una finalidad democratizadora también vienen a reducir su control sobre la iniciativa de nuevas normas:

- a) En primer lugar, la puesta en práctica de la llamada iniciativa ciudadana europea que se puede promover cuando al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, inviten a la Comisión a que, en el marco de sus atribuciones, presente una determinada propuesta legislativa.
- b) En segundo lugar, los parlamentos nacionales –a través del llamado sistema de alerta temprana– dispondrán de ocho semanas para examinar los proyectos normativos europeos y, en caso de que exista un número de ellos –un tercio o un cuarto dependiendo de los casos– que se oponen a que la UE regule sobre esa materia, la Comisión deberá reconsiderar su propuesta. Si es más de la mitad de los parlamentos nacionales los que se oponen, entonces deberá decidir el Parlamento o el Consejo si el proceso normativo continúa o se archiva definitivamente.

Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, éste gana poderes legislativos y de control político sobre las demás instituciones. La principal vía de ese refuerzo es la extensión de su papel colegislador con el Consejo a través del procedimiento de codecisión. Pasa ahora a denominarse procedimiento legislativo ordinario y se aplica a cuarenta nuevos ámbitos hasta llegar a un total de ochenta, entre los que se encuentra la **protección de los consumidores**. Asimismo, el Parlamento adquiere mayores compe-

tencias en la tramitación de todo el presupuesto de la UE.

El Consejo también se ve modificado con el Tratado de Lisboa en varios aspectos. En primer lugar, porque se reducen los ámbitos donde opera la unanimidad –ya que el procedimiento legislativo ordinario recién aludido exige el voto por mayoría cualificada– de forma que ahora los Estados individuales solo tienen poder de veto en materia tributaria, de seguridad social, de política exterior y de seguridad, o en determinadas cuestiones policiales. En segundo lugar, el actual sistema de votación por mayoría se modificará a partir de 2014 cuando se empezará a aplicar la doble mayoría que exige un 55% de Estados miembros, con un mínimo de quince, que englobe a un 65% de la población. Y, en tercer lugar, por la formalización de los llamados Tríos; es decir, tres Presidencias semestrales rotatorias consecutivas que colaboran en equipo y elaboran un programa común de actividades del Consejo para 18 meses.

Además de esas tres novedades, las modificaciones más importantes en el ámbito del Consejo se refieren a la incorporación de dos nuevas figuras:

- a) El Presidente estable del Consejo Europeo que, como se ha dicho, se convierte en una institución separada del Consejo y que, tiene como misión aprobar los grandes impulsos políticos estratégicos de la UE. El Consejo Europeo venía siendo presidido hasta ahora por el jefe de Estado o de gobierno del país que ejercía la Presidencia rotatoria del Consejo. Tras Lisboa, el nuevo Presidente tendrá un mandato renovable de dos años y medio, y no solo convocará o dirigirá las reuniones, sino que también asumirá funciones de representación exterior de la Unión.
- b) La muy reforzada posición de Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común, que funde los antiguos cargos de comisario de Relaciones Exteriores y Alto Representante

para la Política Exterior y de Seguridad Común, que ejerció desde su creación Javier Solana. El Alto o Alta Representante, además de ostentar el status de vicepresidente de la Comisión y de dirigir un poderoso Servicio Europeo de Acción Exterior, pasará a presidir de forma permanente el Consejo cuando se reúna en su formación de Asuntos Exteriores⁵⁹.

La motivación de estos importantes cambios ha sido reforzar la representación exterior de la UE y dotar de mayor coherencia a los trabajos realizados por la UE en su dimensión más política e intergubernamental. Todas estas modificaciones ayudan a establecer un procedimiento normativo y de toma de decisiones europeas que será en general más democrático –por la mayor participación ciudadana, de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo– y más eficaz –por la reducción de los ámbitos de unanimidad, la introducción de una doble mayoría inteligible en el Consejo o la creación de figuras estables presidiendo el Consejo Europeo y dirigiendo la política exterior y de seguridad–. No obstante, lo cierto es que será necesario afinar bien la coordinación entre tantos actores en un sistema de contrapesos y equilibrios que, lejos de simplificarse, se ha hecho aún más complejo.

2.1.2. Una clarificación del reparto de competencias entre la UE y los Estados.

El Tratado de Lisboa también define mejor los ámbitos de actuación respectivos de la UE y de sus Estados miembros, regulando incluso el derecho de retirada que asiste a éstos y consagrando las cláusulas de subsidiariedad y proporcionalidad como criterios generales de reparto de competencias sobre materias compartidas entre la UE y los Estados. El respeto al principio de subsidiariedad –es decir, el principio según el cual la UE sólo debe legislar cuando una acción común resulte más eficaz que las acciones a escala nacional–, será vigilado por el antes mencionado sistema de alerta

⁵⁹ Menos relevante es su competencia también exclusiva sobre la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, pero es interesante mencionarla para matizar el hecho de que todas las competencias exclusivas tengan carácter estrictamente económico.

60 La competencia sobre protección de consumidores fue introducida por el Tratado de Maastricht y se regula ahora en el artículo 169 del Tratado de funcionamiento de la UE. Se refiere a la promoción de los intereses de los consumidores para garantizarles un alto nivel de protección en lo relativo a salud, seguridad e intereses económicos y para promover su derecho a la información, la educación y la organización. Las medidas de salvaguarda de los intereses de los consumidores se pueden realizar en el marco del Mercado Interior o en el de la complementación de las políticas económicas de los estados miembros.

61 Se trataba, por un lado, de Estados en donde es habitual identificar resistencias euroescépticas –sobre todo Reino Unido o República Checa y, en menor medida, Polonia o los países escandinavos– y, por el otro, de miembros tradicionalmente europeístas –como Francia y Holanda– que deseaban rebajar la ambición política de Lisboa para justificar que el nuevo texto era sustancialmente distinto al que sus ciudadanos habían rechazado en referéndum. Desde 2007 para acá, a este listado de países más reticentes a los avances de la europeización habría que sumar también a Irlanda, como consecuencia del resultado negativo en el referéndum de 2008, y de manera crecientemente preocupante a Alemania, cuyo Tribunal Constitucional y determinada prensa se muestran muy críticos con ciertos aspectos de la integración europea.

temprana que componen los parlamentos nacionales.

En todo caso, el Tratado detalla qué competencias se consideran exclusivas de la UE y cuáles son compartidas o complementarias. En primer lugar, deben mencionarse las competencias exclusivas de la UE –es decir, allí donde los Estados miembros no tienen margen autónomo y donde por tanto no opera la subsidiariedad– que son fundamentalmente cuatro⁶⁰:

- Unión aduanera.
- Normas para el buen funcionamiento del mercado interior.
- Política comercial común.
- Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

A continuación, el Tratado detalla las competencias compartidas cuyo número es mucho más amplio. Aquí, los Estados miembros siguen manteniendo poderes en la medida que la UE no haya intervenido pero cuando se decide que determinado ámbito de la competencia debe ser europeizado, respetando siempre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, entonces son las instituciones europeas las que pueden regular dicho ámbito y los Estados –salvo en los casos de investigación y cooperación– quedan desplazados. Estas competencias compartidas son las siguientes:

- Mercado interior.
- Algunos aspectos de política social.
- Cohesión económica, social y territorial.
- Agricultura y pesca.
- Medio ambiente.
- Protección de los consumidores⁶¹.
- Transporte.
- Redes transeuropeas.
- Energía.
- Espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Algunos aspectos de seguridad común en materia de salud pública.
- Investigación (ciencia y tecnología).
- Cooperación (desarrollo y ayuda humanitaria).

En tercer lugar, existen dos ámbitos especiales de competencias que, aún siendo de los Estados estatales, incluyen un margen muy protagonista de actuación para la UE a través de la coordinación o la cooperación institucionalizada:

- Políticas económicas y de empleo.
- Política exterior y de seguridad.

Por último, la UE puede llevar a cabo acciones de apoyo o simple complemento a la competencia de los Estados miembros en:

- Salud.
- Industria.
- Cultura.
- Turismo.
- Educación, juventud, deporte y formación profesional.
- Protección civil (prevención de desastres).
- Cooperación administrativa.

2.2. NUEVOS PODERES PARA LA UNIÓN EN LOS ÁMBITOS MÁS CERCANOS AL CIUDADANO

A diferencia de otras reformas previas el Tratado de Lisboa no introduce grandes novedades competenciales.

La principal contribución del nuevo Tratado, aparte de las cuestiones relativa a asuntos exteriores y de seguridad que se examinan en la siguiente sección, tiene que ver con la creación del llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que viene a fortalecer extraordinariamente la antigua cooperación intergubernamental en temas policiales y judiciales. Se trata de que la UE pase a regular –a partir de la iniciativa de la Comisión, en procedimiento de codecisión entre Parlamento y Consejo, y con intervención en su caso del Tribunal de Justicia– un amplio conjunto de materias relativas a asuntos de interior, justicia o inmigración, con la previsión, por ejemplo, de aprobar la figura de un Fiscal europeo. De nuevo aquí, Reino Unido

ha optado por una cláusula de exclusión, que también se aplicará a Irlanda, en materia de asilo, visas, inmigración, policía y derecho penal.

Otra novedad competencial se refiere a la energía y el cambio climático y ésta es una de las pocas dimensiones en donde el texto de Lisboa va más allá del Tratado Constitucional. Se demuestra así cómo este sector ha aumentado su reciente importancia en muy poco tiempo pues, mientras que en 2004 la materia no mereció ser incluida en la fracasada Constitución, fue en cambio incorporada a Lisboa sólo tres años después. En el caso del cambio climático, la modificación no es sólo simbólica pues, al añadir en el derecho europeo una mención a la “necesidad particular de luchar contra el cambio climático”, se refuerzan hacia el exterior los amplios poderes que hasta ahora existían en materia medioambiental interna. Se configura así la UE como la gran negociadora de la posición europea en los foros mundiales donde, como se demostró en la pasada cumbre de Copenhague, se corre el riesgo de que Estados Unidos y otras potencias emergentes puedan llegar a acuerdos al margen de los veintisiete Estados miembros si éstos no definen una estrategia negociadora eficaz y unificada. También es muy significativo el refuerzo de la política europea de energía en lo relativo a la solidaridad e interconexión entre los Estados miembros para garantizar mejor el suministro en caso de que peligren, como se ha producido en los últimos inviernos, los abastecimientos desde Rusia u otros países.

Además hay novedades competenciales puntuales en algunos aspectos de salud pública –que pasa a ser competencia compartida– y en la posibilidad de mejorar la coordinación de las políticas económicas y de empleo mediante orientaciones o directrices. En este último caso, sin embargo, eso no supone renuncia alguna al hecho de que las reformas estructurales o el mercado de trabajo son responsabilidad principal de los Estados, por lo que las acciones comunes para

lograr un crecimiento económico sostenible a través de la innovación y el empleo –la antigua Agenda de Lisboa rebautizada en 2010 como Estrategia UE-2020– deberán seguir realizándose a través del método abierto de coordinación entre la UE y sus miembros, pero no con directivas europeas.

Por último, y aunque es verdad que el Tratado de Lisboa no es especialmente novedoso al añadir más competencias para la UE, merece señalarse que se regula mejor la posibilidad de una integración diferenciada o a múltiples velocidades en determinadas materias. Se trata de las coordinaciones reforzadas que permitirían avanzar más rápidamente a un grupo de Estados sin que los Estados que no quieran participar en ellas puedan impedirlo.

2.3. AYUDAR A CONVERTIR EUROPA EN UN AUTÉNTICO ACTOR GLOBAL.

Como ya se ha mencionado al apuntar la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo y del Alto/a Representante de Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, éste es un ámbito en el que el Tratado de Lisboa introduce también importantes novedades que buscan reforzar el papel de Europa en el mundo. Puede parecer un terreno lejano a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos pero, en el contexto de la globalización, lo que se dirime en los foros internacionales –desde el G-20 o las cumbres sobre cambio climático a las reuniones son terceros países– afecta de manera cada vez más directa a la seguridad, a la regulación financiera, al medioambiente, al transporte, a la energía o a la salud pública de los ciudadanos. El que la UE sea poderosa en esos foros, y pueda moldear la gobernanza global de acuerdo a las preferencias e intereses de los ciudadanos europeos, es por tanto algo muy relevante.

El Tratado de Lisboa establece que el Alto/a Representante de Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, ejerza una jefatura unificada de la acción exterior

europea y le dota tanto de los recursos políticos –presidir el Consejo de Relaciones Exteriores, ser a la vez Vicepresidente de la Comisión y tener capacidad para representar a la UE en todos los ámbitos exteriores– como de recursos administrativos –dirigir el Servicio Europeo de Acción Exterior y disponer de un amplio presupuesto–. De todos modos, la figura del Alto Representante no elimina la complejidad con que la UE actúa en el mundo puesto que, en el nivel de los jefes de Estado o de Gobierno actuarán también como representantes exteriores, el nuevo presidente estable del Consejo Europeo –para los asuntos de política exterior y de seguridad común– y el presidente de la Comisión –para los demás asuntos–. Y, como resulta evidente de la simple lectura de la frase anterior, no está en absoluto clara la delimitación de jurisdicciones para la actuación en el exterior entre ambos presidentes. Por poner un ejemplo práctico, quién de los dos es el que debe sentarse en el asiento que corresponde a la UE en las cumbres del G-20 no es ni mucho menos una cuestión pacífica.

En lo relativo a seguridad y defensa, que pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa, la UE seguirá actuando por unanimidad pero podrá poner en marcha cooperaciones estructuradas permanentes que aúnen los esfuerzos militares de algunos Estados. Además, a partir de 2010, la Unión Europea Occidental –que era una organización de defensa mutua colectiva– pasa a ser absorbida por la UE. De hecho, la UE introduce una cláusula de solidaridad que prevé la actuación conjunta de la Unión y sus Estados miembros si uno de dichos Estados es objeto de un ataque terrorista o es víctima de una catástrofe. Ante dicha circunstancia la UE podrá movilizar todos los medios de que disponga incluidos los militares.

3. LA PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO.

Con la entrada en vigor del Tratado el 1 de diciembre de 2009, muchas de sus disposiciones comenzaron a aplicarse

pero no se produjo el despliegue automático de todas ellas. Corresponde durante los primeros meses de vida de Lisboa ir implementando las distintas novedades institucionales.

En lo referente al proceso legislativo, los proyectos de norma se desarrollarán ya a partir de ahora con la base jurídica que corresponda tras la reforma y aplicándose, como principales novedades introducidas por Lisboa, la intervención de los parlamentos nacionales en la fase inicial y la extensión del procedimiento de codecisión entre Parlamento y Consejo a más de cuarenta ámbitos. Por lo que se refiere a los proyectos que estaban en tramitación el 1 de diciembre de 2009, se ha procedido a un complejo sistema de cambio de las bases jurídicas para adaptarlas a la nueva regulación.

Junto a estos cambios de procedimiento, la Secretaría General del Consejo calculó en 2008 que eran necesarias 33 acciones complementarias de ejecución para la plena aplicación de todas las previsiones del Tratado. No obstante, las dos más llamativas –la designación de Herman Van Rompuy como Presidente estable del Consejo Europeo y de Catherine Ashton como Alta Representante de Asuntos Exteriores– se realizaron incluso unos días antes de que el texto estuviese vigente.

La primera Presidencia rotatoria posterior a Lisboa le ha correspondido por turno a España que, durante el primer semestre de 2010, estableció precisamente que la principal de las cuatro prioridades de su programa –junto a la recuperación económica, el fortalecimiento de Europa como actor en la globalización y el desarrollo de la agenda social y de los ciudadanos– sería la puesta en práctica “con determinación y rigor” de todo el contenido del nuevo Tratado, de forma que “los ciudadanos de Europa puedan percibir cuanto antes que la Unión ha entrado en una nueva etapa”. Sin embargo, ese objetivo se alargará finalmente hasta más allá de junio de 2010 como consecuencia del retraso

producido a principios de año en la confirmación por el Parlamento Europeo de la nueva Comisión 2009-2014 que tiene que preparar las propuestas para adoptar esas medidas.

En el corto plazo, la medida complementaria para implementar el texto de Lisboa que resulta más importante probablemente sea la del establecimiento y despliegue efectivo del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Durante la primera mitad de 2010 las delegaciones de la Comisión en todo el mundo se han ido convirtiendo en delegaciones de la UE aunque, de forma transitoria, las embajadas y diplomáticos españoles han estado representando a la UE en algunos países terceros y organizaciones internacionales en su calidad de Presidencia rotatoria. La Alta Representante, que será quien lo dirija, ha elaborado una propuesta durante la primavera de 2010, que ahora debe de analizar el Parlamento Europeo y después ser aprobada por los Estados miembros en el Consejo.

No se trata de una decisión en absoluto sencilla porque se combinan las susceptibilidades y ambiciones de los Estados miembros –que desean influir a través de mecanismos de control y, sobre todo, de nombramiento de personal propio en ese Servicio Europeo de Acción Exterior tan importante– y de las instituciones europeas; particularmente de la Comisión, que quiere controlar todo lo posible su composición, la cadena de mando y la definición de la estrategia. Tampoco está resultando sencilla la discusión sobre su financiación.

La segunda acción de implementación del Tratado que resulta prioritaria, al menos de acuerdo con el programa de la Presidencia española de la UE –y que además incide de manera directa en el ámbito de los derechos y libertades de los ciudadanos–, es el proceso de adhesión de la UE como tal al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

Esta adhesión, como se ha dicho antes, complementa el carácter vinculante otorgado por el nuevo Tratado a la Carta de Derechos Fundamentales. Aquí de nuevo el retraso en la propuesta de la Comisión, y otras dificultades técnicas relativas a la posición de Rusia o al hecho de que el Convenio forma parte de otra organización internacional –el Consejo de Europa–, están retrasando la incorporación de la UE al Convenio.

Otra medida compleja, aunque existe desde el mes de abril de 2010 una propuesta de la Comisión sobre la que pueden ya decidir el Parlamento Europeo y el Consejo, es la regulación de la iniciativa popular europea que, como se dijo antes, pretende acercar más la Unión a los ciudadanos, potenciando su participación directa en la legislación europea.

Por último, hay que adoptar también una decisión para el desarrollo de la innovadora cláusula de solidaridad entre los Estados miembros y la UE, en caso de gran ataque terrorista o catástrofe natural ocurrida en territorio europeo. Esta decisión se ha de realizar sobre una propuesta conjunta de la Alta Representante y la Comisión.

La Presidencia española ha sugerido, después de los terremotos de Haití y Chile, extender bajo determinadas circunstancias esta cláusula de asistencia mutua a los desastres y atentados que ocurran fuera de las fronteras europeas.

4. CONCLUSIONES. LO QUE EL TRATADO DE LISBOA NO CAMBIA.

Para hacer una mejor valoración de lo que ha supuesto el Tratado de Lisboa como avance en el proceso de integración europea y en el acercamiento de la misma a los ciudadanos resulta también útil identificar lo que no ha sido reformado; es decir, el largo trecho que aún existe para que la UE se parezca más a una auténtica comunidad política plenamente democrática que a una organización internacional.

Esa evaluación, en primer lugar, debe hacerse en relación con la fracasada Constitución Europea en la medida que Lisboa ha supuesto un retroceso con respecto a ella.

Así, mientras la Constitución de 2004 introducía una regulación completamente nueva y más corta del derecho originario europeo, con un claro lenguaje constitucional en el que se recogían símbolos, derechos y se hablaba de una UE “de estados y ciudadanos”, el texto finalmente adoptado supone sólo una reforma de los viejos tratados dejando una estructura legal muy compleja y técnica donde han desaparecido los elementos nominales y simbólicos que fueron considerados en 2007 como demasiado atrevidos por determinados miembros⁶².

Sustancialmente, los Tratados de la UE y de funcionamiento de la UE en vigor desde diciembre de 2009 son muy parecidos a la Constitución Europea, pero el lenguaje ha cambiado. Ahora, por ejemplo, el artículo 1 del Tratado de la UE sigue hablando de los Estados como “altas partes contratantes”, no se asumen los cambios de nombre en el Alto Representante de Asuntos Exteriores o en los reglamentos y directivas –que la Constitución pretendía rebautizar respectivamente como ministro de Relaciones Exteriores y como leyes europeas– y muy significativamente desaparecen las alusiones a la bandera, al himno, o al día de Europa. Además, el Tratado sólo menciona de forma tangencial a la primacía del derecho europeo sobre el estatal y a la Carta de derechos fundamentales.

Un arrinconamiento que, en todo caso, no supone ningún menoscabo de la realidad jurídica ya que la primacía está afirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE desde hace décadas –y es imprescindible para que todo el sistema funcione–, mientras que la Carta de Derechos fundamentales tendrá carácter plenamente vinculante.

De todos modos, y aunque el Tratado Constitucional tenía estas ventajas sobre

Lisboa en cuanto a estructura sencilla y simbolismo político, si hubiese entrado en vigor tampoco hubiese supuesto la consecución plena por parte de la UE de los atributos propios de un Estado. De hecho, en su momento se criticó el efecto engañoso de haber denominado el frustrado texto de 2004 como Constitución Europea puesto que, en realidad, no dejaba de ser un tratado internacional muy avanzado. En ese sentido, y si sirve como consuelo, se puede decir que al menos resulta más realista y veraz el planteamiento de Lisboa como gran reforma y no como momento constituyente.

Tras el Tratado de Lisboa, la integración europea avanza y se acerca a los ciudadanos pero permanecen déficits sustanciales, desde el punto de vista de las competencias jurídicas y sobre todo de la identificación política que impiden que la UE sea de verdad: (i) un auténtico modelo social y económico unificado, (ii) una auténtica potencia internacional o finalmente, y sobre todo, (iii) el referente democrático principal de los europeos.

En primer lugar, aunque es cierto que se ha llegado prácticamente a la meta final en lo relativo al funcionamiento del mercado interior y de una auténtica unión monetaria en torno al euro –al margen de que haya tres Estados miembros que se han autoexcluido del mismo por ahora y otros ocho que no cumplen todavía los requisitos para adoptarlo–, el gobierno económico común brilla por su ausencia.

La crisis financiera global, y la griega en particular, ha demostrado las debilidades de este desequilibrio entre lo lejos que se ha ido en lo relativo a la moneda, al equilibrio de las cuentas públicas o a lo comercial, y el escaso camino que se ha recorrido en la mayor parte de las políticas microeconómicas y del Estado del Bienestar. La europeización es escasa en cuanto a políticas económicas y de mercado de trabajo, resulta ya mínima en el terreno de las políticas sociales tales

como pensiones, sanidad, vivienda, servicios asistenciales o incluso educación.

La creciente interdependencia quizás lleve en el futuro a que esa situación sea insostenible, de forma que la actual unión monetaria o el mercado interior –y las robustas políticas comunes que ya hay en el terreno agrícola, medioambiental, de cohesión territorial y las que están forjándose en energía, investigación o protección de los consumidores– obliguen finalmente a avanzar en un gobierno económico y social común. No será, sin embargo, en el corto plazo.

En segundo lugar, los avances del Tratado en asuntos exteriores y de seguridad harán que la UE crezca como actor global, pero no pueden tampoco esconder el hecho innegable de que los veintisiete Estados miembros mantendrán celosamente sus correspondientes servicios diplomáticos, sus agencias de cooperación internacional, y sus ejércitos.

Ningún Estado dejará de emplear fuertes recursos en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, con las potencias emergentes o con sus respectivas áreas prioritarias de acción exterior; como son América Latina o el Mediterráneo en el caso español. Francia y el Reino Unido no renunciarán a sus asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU y no habrá silla única para Europa en las grandes organizaciones internacionales de seguridad –como la OTAN o la OSCE– y ni siquiera, al menos por el momento, en los foros de gobernanza económica mundial como el FMI, el Banco Mundial o el G-20.

Pero es que, aun cuando se vayan produciendo avances lentos pero realmente significativos en los dos ámbitos mencionados –hacia una política económica y social o hacia una política exterior y de seguridad de verdad unificadas–, la UE tiene un obstáculo mucho más difícil de superar: no existe el demos europeo.



La inmensa mayoría de los ciudadanos siguen considerando a sus Estados como los principales referentes en cuanto a comunidad política de pertenencia.

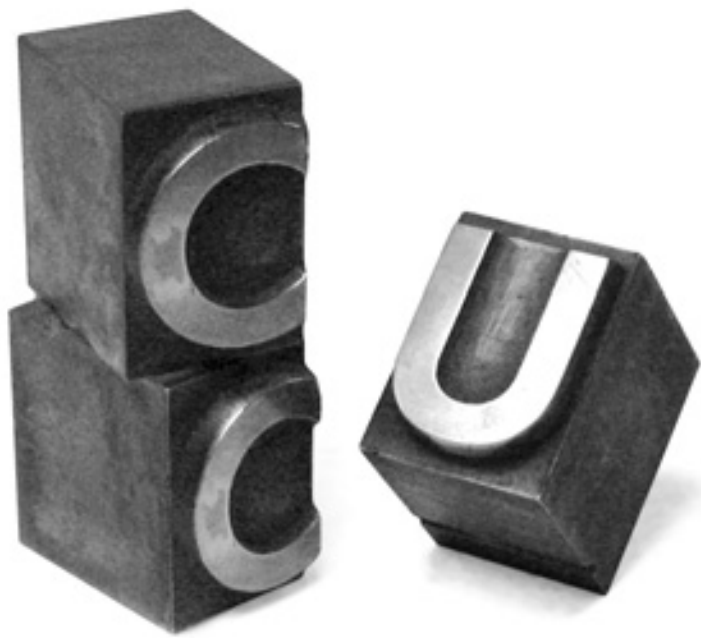
El peso de lo nacional es muy fuerte a la hora de determinar cuáles son los partidos con los que el ciudadano se moviliza, el nivel en donde se ejercen y protegen los derechos o las libertades y, en fin, la cultura con la que existe identificación emotiva.

De hecho, la UE no aspira a desplazar esa supremacía política de lo estatal pues, entre otras cosas, la integración europea es, sobre todo, un producto de

los propios Estados para fortalecerse a sí mismos. Sin embargo, sí podría avanzarse de forma más convencida hacia un sistema de gobierno a múltiples niveles –desde la UE a lo local, pasando por el Estado– en el que el nivel supranacional fuese más robusto, democrático, inteligible y transparente.

Para eso hará falta mucha voluntad política que de verdad continúe con el declarado objetivo de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos y, llegado el momento, un nuevo Tratado o –esta vez, sí– una Constitución. Mientras tanto, Lisboa ha sido un paso adelante.





TRANSPORTE AÉREO: CAMBIOS LEGISLATIVOS E INCIDENCIAS EN LOS CONSUMIDORES

TRANSPORTE AÉREO: CAMBIOS LEGISLATIVOS E INCIDENCIAS EN LOS CONSUMIDORES

I. INTRODUCCIÓN.

La protección de los usuarios del transporte en general y del aéreo en particular sigue siendo un objetivo inalcanzado para cuya consecución es necesario arbitrar medidas de diversa índole en momentos como los actuales en los que, no sólo por la transformación del mercado (propiciada por la apertura a la competencia, las alianzas entre compañías, los vuelos en código compartido o la aparición de las compañías de bajo coste) sino también por los cambios en los modos de contratación (contratación electrónica, sistemas de informatizados de reserva) o en los requerimientos de seguridad (controles en los aeropuertos) es necesario adaptar las normas de protección a las necesidades que hoy experimentan los consumidores, para dar respuesta a los problemas que la nueva realidad del transporte aéreo suscita.

En este artículo pretendemos reflejar algunos de los aspectos más relevantes

de la realidad de la contratación del transporte aéreo y de la aplicación de las normas por los Tribunales de Justicia en el enjuiciamiento de esa praxis contractual, cuyos fallos impulsan, en ocasiones, cambios en las leyes y en la misma práctica.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRANSPORTE AÉREO.

II.1. REGULACIÓN NACIONAL, EUROPEA E INTERNACIONAL DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.

Los deberes y obligaciones de la compañía aérea respecto a los pasajeros y sus responsabilidades en caso de incumplimiento son objeto de regulación en múltiples normas reguladoras del contrato de transporte aéreo.

La coexistencia de distintas fuentes normativas (nacional, europea e internacional) para los distintos ámbitos del transporte aéreo determina la complejidad y

dispersión de las normas reguladoras. Estas características despliegan sus mayores efectos negativos cuando las normas se refieren al régimen de responsabilidad de los transportistas aéreos frente a los pasajeros, cuestión de la máxima trascendencia para los usuarios.

A esto hay que añadir que el empresario del transporte aéreo, en materia de responsabilidad, ha estado tradicionalmente favorecido por el privilegio de la limitación de responsabilidad, con argumentos como lo gravoso del riesgo al que está sometido, lo deficitario de la explotación del transporte, la magnitud que pueden alcanzar las indemnizaciones, la dificultad de obtener cobertura asegurativa, etc., justificaciones carentes por completo de fundamento en los tiempos actuales.

La disparidad de regímenes en función del ámbito del transporte afectaba no sólo a esos límites de responsabilidad, sino al propio régimen de ésta.

El Convenio de Montreal rige en los vuelos internacionales, siempre que el otro Estado involucrado en el transporte sea parte en el Convenio; en caso contrario, se aplicaría el Convenio de Varsovia originario, o el Convenio de Varsovia modificado por alguno de los Protocolos a los que hemos hecho referencia. En definitiva, aunque España ha ratificado el Convenio de Montreal, el Sistema de Varsovia puede seguir siendo de aplicación en los transportes internacionales, respecto a los pasajeros de un vuelo con origen o destino España, si no ha ratificado el Convenio de Montreal el otro Estado parte en el transporte (el Estado no español de origen o destino del vuelo) y sí era parte del Convenio de Varsovia (con o sin sus Protocolos modificativos).

II.1.1. Contenido del Convenio de Montreal.

El Tratado de Montreal establece una responsabilidad ilimitada en caso de muerte o lesión corporal de los pasajeros

en accidentes a bordo de las aeronaves o en las operaciones de embarque y desembarque. Esta afirmación se combina con el establecimiento de dos regímenes diversos de responsabilidad (art. 21 del Convenio de Montreal): hasta ciertos niveles indemnizatorios (100.000 DEG), la responsabilidad es cuasiobjetiva: sólo exonera total o parcialmente la negligencia o la acción u omisión indebida de la persona que pide la indemnización o de la que proviene su derecho; si reclama una persona que no sea el pasajero, el transportista se exonera total o parcialmente de responsabilidad si prueba que la negligencia o una acción u omisión indebida del pasajero causó el daño o contribuyó a él (arts. 17.1, 20 y 21.1 del Convenio de Montreal).

Por encima de ese nivel indemnizatorio, rige un sistema de responsabilidad por culpa presunta del transportista aéreo: sólo puede verse libre de responsabilidad el transportista que demuestre que los daños no fueron causados por su negligencia o que se debieron únicamente a acciones, omisiones o negligencia de un tercero (art. 21.2 del Convenio de Montreal).

En cuanto a la destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado y de mano, la responsabilidad está limitada a 1.000 DEG por pasajero, salvo declaración especial de valor (arts. 17.2 y 22.2 del Convenio de Montreal): respecto al equipaje facturado, el régimen es de responsabilidad cuasiobjetiva (el transportista es responsable de todos los daños, salvo los debidos a la naturaleza, defecto o vicio propio del equipaje); mientras que, respecto al equipaje de mano, el régimen es la responsabilidad subjetiva (responsabilidad por culpa del transportista o de sus agentes o dependientes). Este límite no se aplica si se prueba que el daño es el resultado de una acción u omisión del transportista o de sus dependientes y agentes (en ejercicio de sus funciones) con intención de causar el daño o con temeridad y a sabiendas de que probablemente se produciría (art. 22.5 del Convenio de Montreal).

II.1.2. Especial consideración del retraso, la cancelación, la denegación de embarque.

Estas posibles causas de daños para los pasajeros son contempladas en desigual medida por las disposiciones españolas, comunitarias e internacionales.

Por estar expresamente referido a varios de estos supuestos, señalamos con carácter general el ámbito de aplicación de una de ellas, el Reglamento (CE) n° 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004⁶³, en vigor desde el 17 de febrero de 2005. Esta disposición comunitaria, tal y como establece su artículo 3, afecta a los pasajeros que partan de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado y a los que lo hagan de un aeropuerto situado en un tercer país con destino a otro situado en el territorio de un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Tratado, cuando el encargado de efectuar el vuelo sea un transportista comunitario, salvo que se les hayan prestado las atenciones que disponga la legislación de ese tercer país⁶⁴.

No se aplicará a los pasajeros que viajen con billete de compañía o con un billete de precio reducido que no esté directa o indirectamente a disposición del público. Ha de tratarse de pasajeros que dispongan de una reserva confirmada en el vuelo de que se trate y que, excepto en el caso de la cancelación, se presenten a facturación a la hora indicada previamente o, de no indicarse hora alguna, con una antelación mínima de cuarenta y cinco minutos respecto de la hora de salida anunciada.

II.1.2.1. El retraso.

Esta figura cuenta con regímenes diversos en los diferentes textos reguladores.

En la Ley de Navegación Aérea. El artículo 94 de la Ley de Navegación Aérea faculta al porteador para **retrasar el viaje** antes de su inicio por fuerza

mayor o por causas meteorológicas que afecten a la seguridad del mismo y le libera de toda responsabilidad, por lo que sólo tiene que devolver el precio del billete.

En cuanto al **retraso en la entrega del equipaje**, establece que la indemnización máxima es el precio del transporte (art. 118 de la Ley de Navegación Aérea y art. 3.3ª del Real Decreto 37/2001).

Con carácter general, hay que señalar que este límite del precio del transporte, dadas las actuales tarifas y las competitivas políticas de precios imperantes, tornan en ilusoria la finalidad preventiva y resarcitoria del instituto de la responsabilidad civil. La devolución del precio del billete no compensa el perjuicio ni es equiparable al gasto en que se incurre en estos supuestos.

En los Reglamentos (CE) n° 2027/97 y n° 889/2002 y en el Convenio de Montreal. Tanto el Reglamento comunitario 2027/97, modificado por el Reglamento 889/2002, como el Convenio de Montreal hacen a la compañía aérea responsable del retraso "siempre que no haya tomado todas las medidas razonables para evitar el daño o le haya sido imposible tomar dichas medidas". Además, limitan la responsabilidad del transportista en caso de daño al pasajero causado por retraso a 4.150 DEG, límite que no será de aplicación en caso de daño intencional.

En cuanto al retraso en la entrega del equipaje, el régimen del Convenio de Montreal supone un importante avance, pues, en lugar del precio del billete, dispone el mismo límite que para los daños al equipaje, es decir, 1.000 DEG, tope que tampoco será de aplicación en caso de daño intencional (arts. 22.2 y 5 del Convenio de Montreal).

En el Reglamento (CE) n° 261/2004. Este Reglamento, como hemos señalado, contiene normas comunes para las compañías aéreas en materia de indemnización y de asistencia a los pasajeros en

63 El ámbito de aplicación se diseña así para evitar la aplicación extraterritorial del Reglamento, cosa que ocurriría si la reglamentación relativa a estos supuestos comprendiera todos los vuelos hacia el territorio de la Unión Europea incluyendo a los transportistas de terceros países.

64 www.ecac-ceac.org.

diversos supuestos, entre los que se encuentra el retraso del vuelo, para reforzar las normas mínimas comunes de protección de los usuarios del transporte aéreo. Las obligaciones del transportista se establecen en función de la distancia del vuelo y la duración del retraso.

Cuando se prevea un retraso de dos horas o más en vuelos de hasta 1.500 kilómetros; de tres horas o más, en vuelos intra-comunitarios de más de 1.500 kilómetros y en todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros; o de cuatro horas o más, en el resto de los vuelos, se ofrecerá gratuitamente a los pasajeros bebida y comida suficientes en función del tiempo que sea necesario esperar y dos llamadas telefónicas, o el envío de dos mensajes de télex, o dos mensajes de fax, o dos correos electrónicos.

Cuando la hora de salida prevista sea, como mínimo, al día siguiente a la hora previamente anunciada, la compañía aérea proporcionará, además, alojamiento en un hotel en los casos en que sea necesario pernoctar una o varias noches, o en que sea necesaria una estancia adicional a la prevista por el pasajero, y transporte entre el aeropuerto y el lugar de alojamiento (hotel u otros).

Cuando el retraso sea de cinco horas como mínimo, el pasajero tendrá, además, derecho al reembolso, en siete días, del coste íntegro del billete en el precio al que se compró, correspondiente a la parte o partes del viaje no efectuadas y a la parte o partes del viaje efectuadas, si el vuelo ya no tiene razón de ser en relación con el plan de viaje inicial del pasajero, junto con, cuando proceda, un vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente posible.

A diferencia de lo que sucede en el caso de cancelación (art. 5.3 del Reglamento 261/2004), no se prevé en el articulado que regula el retraso la posibilidad de que la compañía aérea invoque circunstancias extraordinarias para eludir su responsabilidad. Sin embargo, el considerando nº 15 del Reglamento afirma que

esta justificación puede también invocarse cuando una decisión de gestión del tránsito aéreo, en relación con una aeronave determinada y en una fecha determinada, dé lugar a «un gran retraso, a un retraso de un día para el otro». Tampoco hay expresa referencia a una compensación económica.

En las normas de autorregulación. También en el ámbito del transporte aéreo está presente la regulación convencional, fruto de prácticas y acuerdos cuyo cumplimiento se imponen los propios operadores del transporte aéreo y que toman forma en distintos documentos. A pesar de que, en ocasiones, se señala que se trata de textos que no son jurídicamente vinculantes, el “código de conducta” o “de buenas o mejores prácticas” o el “compromiso”, una vez que sea aceptado (aceptación que puede ser voluntaria o venir impuesta por alguna norma de derecho objetivo –como ocurre en los Sistemas Informatizados de Reserva), es, como norma convencional o contractual, de obligado cumplimiento y éste puede ser exigido extrajudicial y judicialmente.

En Europa, contamos con el Compromiso de Servicio de las Compañías Aéreas con los Pasajeros de 2 de julio de 2001⁶⁵. Se trata de deberes voluntariamente asumidos por las compañías para mejorar los servicios a los pasajeros, preparados a instancia de la Comisión como parte de las conversaciones que se celebraron entre la Unión Europea y la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y que los representantes de las compañías aéreas recomendaron a sus miembros y muchos de éstos empezaron a aplicar desde febrero de 2002.

Contiene varios preceptos relativos al retraso que señalamos a continuación:

- a) Cada compañía aérea facilitará a los pasajeros lo antes posible, en el aeropuerto y a bordo de la aeronave afectada, la **información más fiable disponible en relación con retrasos, cancelaciones y desvíos.**

- b) Cada compañía aérea dará **una asistencia adecuada**, por ejemplo refrescos, comidas, o alojamiento, a sus pasajeros, que sufran retrasos superiores a dos horas siempre que las condiciones locales permitan tal asistencia.
- c) Cada compañía aérea se esforzará al máximo, dentro de unos límites razonables, para **agilizar la entrega del equipaje** facturado a las salas de recogida de equipajes.
- d) La compañía aérea tratará, en la medida de lo posible, **de facilitar alimentos, agua, aseos, así como tratamiento médico a los pasajeros a bordo** de una aeronave que permanezca en tierra durante un período largo de tiempo sin tener acceso a la terminal, de acuerdo con las medidas en materia de seguridad para los pasajeros y empleados.

II.1.2.2. La cancelación.

También esta figura está contemplada en diferentes disposiciones.

La legislación española faculta a la compañía aérea para suspender el viaje si, antes de iniciarse, es necesario por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten a la seguridad del mismo, con la obligación únicamente de devolver el importe del pasaje (art. 94, párrafo 1º, de la Ley de Navegación Aérea).

Si el viaje ya se ha iniciado, y debe interrumpirse por esta causa, el porteador debe transportar al pasajero hasta su destino por el medio más rápido posible, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte proporcional al trayecto no recorrido, y debe sufragar los gastos de alojamiento y comida que se produzcan (art. 94, párrafos 2º y 3º, de la Ley de Navegación Aérea).

La regla legislación europea contempla la posibilidad de cancelación y regula este supuesto, nuevamente, en el Reglamento nº 261/2004, que contempla

determinadas obligaciones para el transportista aéreo en caso de cancelación: prestar asistencia a los pasajeros, reembolsarles el billete y pagarles una indemnización, como veremos a continuación.

Ello no obstante, dispone con carácter previo y general que el **transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no está obligado a pagar la indemnización en los siguientes casos:**

1º) Si se puede probar que la cancelación “se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables” (art. 5.3 del Reglamento), supuestos que el considerando nº 14 del Reglamento traduce como “casos de inestabilidad política, condiciones meteorológicas incompatibles con la realización del vuelo, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo y huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo”.

Por su parte, el considerando nº 15 añade que “Debe considerarse que concurren circunstancias extraordinarias cuando las repercusiones de una decisión de gestión del tránsito aéreo, en relación con una aeronave determinada y en una fecha determinada, den lugar a un gran retraso, a un retraso de un día para el otro o a la cancelación de uno o más vuelos de la aeronave, aunque el transportista aéreo interesado haya hecho todo lo posible por evitar dichos retrasos o cancelaciones”.

2º) Si se avisa al pasajero de la cancelación del vuelo, al menos con dos semanas de antelación respecto a la hora de salida prevista.

3º) Si se avisa al pasajero con menos de siete días de antelación a la hora de salida prevista y se le ofrece otro vuelo que le permita salir con no más de una hora de antelación con respecto a la hora de salida original de su vuelo y llegar a su destino final con menos de dos horas de

66 Sentencia del Juzgado de lo Mercantil de Madrid de 5 de mayo de 2009.

67 Sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona de 7 y 8 de septiembre de 2009.

68 Sentencia del TJCE de 22 de diciembre de 2008. Caso Friederike Wallentin-Hermann contra Linee Aeree Italiane SpA.

69 Sentencia del TJCE de 19 de noviembre de 2009. Caso Christopher Sturgeon y otros contra Stefan Bock y otros.

retraso con respecto a la hora de llegada prevista en el vuelo inicialmente contratado.

El Reglamento establece que la carga de la prueba de haber informado al pasajero de la cancelación del vuelo, así como del momento en que se le ha informado, corresponderá al transportista aéreo encargado de efectuar el transporte.

Es decir, la norma comunitaria garantiza el derecho de información del pasajero imponiendo a la compañía un deber que se superpone a otras medidas como el reembolso del precio del billete en ciertos casos: si se le avisa con una antelación mínima de dos semanas no habrá obligación de indemnizar; si se le avisa con menos de siete días hay que proporcionarle otro vuelo que reúna las características establecidas en el Reglamento; si no se proporciona vuelo alternativo, habrá que reembolsarle el precio del billete.

El derecho de información del pasajero ha sido una cuestión debatida en algunas sentencias. La Sentencia de la Audiencia Provincial de León de 9 de mayo de 2009 consideró que la compañía no agotó todas las medidas razonables a su alcance para informar a una pasajera a la que la compañía no localizó por teléfono y a la que se limitó a dejar mensajes en el contestador. Por el contrario, el Juzgado de lo Mercantil de Madrid⁶⁶ considera que si la información ha sido conocida efectivamente por el pasajero (aunque no haya sido por medio de la compañía) y ésta es suficiente, no habrá lugar a compensación económica, si el conocimiento se produjo al menos dos semanas antes de la fecha prevista para el vuelo.

La interpretación del concepto de “circunstancias extraordinarias” también ha estado en la base de varias resoluciones judiciales. En la sentencia del Juzgado de lo Mercantil de Madrid⁶⁷ determina que el Reglamento (CE) n° 261/2004 tiene cabida en los supuestos de cancelación generalizada de los vuelos, de tal forma

que el supuesto del concurso de acreedores no está incluido entre las circunstancias extraordinarias que exoneran de la obligación de indemnizar a los pasajeros, ni tampoco es causa de exoneración la suspensión de la licencia por parte de la Dirección General de Aviación Civil. Igualmente, se exoneró de pagar las compensaciones a los pasajeros de vuelos cancelados por incidentes causados por los empleados de una compañía aérea que llevaron a cabo una huelga ilegal, ocupando las pistas de aterrizaje, calificando la Audiencia Provincial de Barcelona⁶⁸ de acto extraordinario, imprevisible y de fuerza mayor, incardinable en el art. 5.3 del texto europeo.

Los supuestos de averías mecánicas también han dado origen a cancelaciones. Sobre las averías mecánicas y las circunstancias extraordinarias, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶⁹ también se ha pronunciado en general, afirmando el principio del derecho de los pasajeros a obtener una compensación en caso de cancelación de un vuelo, y determina que las condiciones en las que el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo no está obligado a abonar dicha compensación debe entenderse como una excepción a dicho principio. Además el Tribunal afirma, “según se recoge en el decimocuarto considerando del Reglamento núm. 261/2004, que tales circunstancias pueden producirse, en particular, en casos de inestabilidad política, condiciones meteorológicas incompatibles con la realización del vuelo, riesgos para la seguridad, deficiencias inesperadas en la seguridad del vuelo y huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo. 22. De esta afirmación (...) se deduce que el legislador comunitario ha querido dar a entender, no que dichos acontecimientos –cuya lista es por lo demás meramente indicativa– constituyen en sí circunstancias extraordinarias, sino únicamente que pueden dar lugar a circunstancias de esta índole.

De ello se deduce que no todas las circunstancias que acompañan a tales aconte-

tecimientos constituyen necesariamente causas de exoneración de la obligación de compensación establecida en el artículo 5, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento”.

Por consiguiente el Tribunal confirma que “los problemas técnicos detectados con ocasión del mantenimiento de las aeronaves o a causa de fallos en dicho mantenimiento no pueden constituir, como tales, «circunstancias extraordinarias» de las contempladas en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento núm. 261/2004.

Sin embargo, no cabe excluir la posibilidad de que ciertos problemas técnicos constituyan «circunstancias extraordinarias» de las allí contempladas, en la medida en que se deriven de acontecimientos que no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo de que se trate y escapen al control efectivo de dicho transportista.”

El mismo Tribunal⁷⁰ reitera esta interpretación con posterioridad en determinando que “72. (...) el concepto de «circunstancias extraordinarias» utilizado en dicha disposición no se aplica a un problema técnico surgido en una aeronave que provoque la cancelación o el retraso de un vuelo, a menos que este problema se derive de acontecimientos que, por su naturaleza o por su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo de que se trate y escapen al control efectivo de dicho transportista”.

Si no se da ninguna de las circunstancias, los pasajeros con reserva de plaza confirmada para un vuelo que sea cancelado, tendrán derecho a las siguientes indemnizaciones:

a) 125 euros para vuelos de hasta 1.500 kilómetros, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a dos horas con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 250 euros, si el retraso es superior a dos horas.

b) 200 euros para todos los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a tres horas, con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 400 euros si el retraso es superior a tres horas.

c) 300 euros para todos los vuelos no incluidos en los puntos anteriores, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a cuatro horas, con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 600 euros si el retraso es superior a cuatro horas.

Las indemnizaciones se podrán abonar en metálico, por transferencia bancaria electrónica, por transferencia bancaria, cheque o, previo acuerdo con el pasajero, en bonos de viaje u otros servicios.

Los afectados también tienen derecho a recibir determinada asistencia en caso de cancelación. El pasajero puede elegir entre la conducción a su destino final, en condiciones de transporte comparables, lo antes posible o en fecha posterior, a su conveniencia, en función de las plazas disponibles; o el reembolso, en un plazo de 7 días, del trayecto o trayectos del recorrido no utilizados y del trayecto o trayectos del recorrido realizado si el viaje ya no tiene razón de ser y a un vuelo de vuelta al primer punto de partida.

Además, el pasajero recibirá gratuitamente bebida y comida suficientes en función del tiempo que sea necesario esperar. Podrá realizar dos llamadas telefónicas o el envío de dos mensajes de télex o dos mensajes de fax o dos correos electrónicos. Si es necesario pernoctar, se le proporcionará alojamiento y transporte de ida y vuelta entre el aeropuerto y el lugar de alojamiento.

II.1.2.3. La denegación de embarque.

De nuevo, es preciso hacer referencia a sus distintas regulaciones.

70 Sentencia del Juzgado de lo Mercantil de Málaga de 19 de marzo de 2009. En la que se ocupándose del problema de la delimitación entre gran retraso y cancelación, afirma: “De hecho lo que se hace es recuperar el horario programado para otro asignándole el código cancelado y con ello se evita la duplicidad y se pretende que la cancelación se convierta en un retraso”.

La Ley de Navegación Aérea establece que el transportista aéreo está obligado a poner a disposición del pasajero una plaza para el vuelo contratado. Sin embargo, ni la Ley española ni el Convenio de Varsovia contemplaron el concreto supuesto de responsabilidad en el que la acción que causa daño es la denegación de embarque producida por exceso de venta de las plazas por parte de la compañía aérea.

Este fue el objeto del Real Decreto 1961/1980, de 13 de junio, que estableció indemnizaciones optativas para los pasajeros (alternativas al ejercicio de acciones ante la jurisdicción ordinaria), en cuantías que fueron modificadas al alza por Orden del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones de 12 de marzo de 1984.

El Reglamento (CE) 261/2004 establece que en el caso de que en un vuelo existan más pasajeros con reserva confirmada que plazas disponibles (siempre y cuando hayan efectuado los trámites de facturación con el tiempo mínimo requerido), la compañía pedirá voluntarios para que cedan su plaza confirmada, a cambio de una indemnización pactada y la asistencia que veremos a continuación.

Si no se encontraran suficientes voluntarios y se tuviera que denegar el embarque a otros pasajeros contra su voluntad, tendrán derecho, además de a la asistencia que marca el Reglamento, a una indemnización. La indemnización se podrá abonar en metálico, por transferencia bancaria, cheque o, previo acuerdo con el pasajero, bonos de viaje u otros servicios.

Las indemnizaciones son las mismas que en caso de cancelación:

a) 125 euros para vuelos de hasta 1.500 kilómetros, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a dos horas con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 250 euros, si el retraso es superior a dos horas.

b) 200 euros para todos los vuelos intra-comunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a tres horas, con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 400 euros si el retraso es superior a tres horas.

c) 300 euros para todos los vuelos no incluidos en los puntos anteriores, cuando el transporte alternativo ofrecido tenga una hora de llegada a destino no superior a cuatro horas, con respecto a la inicialmente prevista en el vuelo reservado; o a 600 euros si el retraso es superior a cuatro horas.

El pasajero deberá recibir, además, determinada asistencia en caso de denegación de embarque.

Además, recibirá gratuitamente bebida y comida suficientes en función del tiempo que sea necesario esperar. Si fuera necesario pernoctar, se le proporcionará alojamiento y transporte de ida y vuelta entre el aeropuerto y el lugar de alojamiento.

II.1.2.4. Algunos supuestos de especial interés.

Algunas de los casos anteriores plantean particulares problemas en la práctica.

Retrasos que encubren cancelaciones y retrasos que deben equipararse a cancelaciones a efectos de la indemnización.

Cada vez más se acusa a las compañías aéreas de calificar como retrasados vuelos que realmente han sido cancelados para evitar indemnizar a los pasajeros, tal y como exige la reglamentación europea. En diversas ocasiones estas reclamaciones han llegado a los Tribunales, algunas de las cuales se produjeron en el año 2009.

Así el Juzgado de lo Mercantil de Málaga ⁷¹ afirmó que “una <<demora indefini-

da>> (...) no supone un retraso sino una cancelación puesto que no hay previsión alguna de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del citado Reglamento (CE) nº 261/2004 para atender los mínimos derechos del pasajero". "Puede ser difícil en ocasiones deslindar los supuestos legales de <<retraso>> y de <<cancelación>>, pero (...) no nos ofrece duda desde el momento en que la aeronave que debía cubrir el vuelo programado" regresa a tierra debido a una avería, de modo que ese vuelo queda cancelado⁷².

En este sentido, la Audiencia Provincial de Orense⁷³ considera que la cancelación supone la no realización del vuelo programado.

La Audiencia Provincial de Barcelona⁷⁴ trata esta misma cuestión, considerando que "el vuelo asignado aparece delimitado claramente por un determinado número así como por un determinado e inexorable horario. Si ese vuelo finalmente no llega a realizarse por haberse abortado y sí otro distinto al día siguiente, con la asignación identificativa de otro número, y, por supuesto, con otro horario y fecha, se produce el supuesto de hecho contemplado en la norma comunitaria que se define como cancelación del vuelo.

El mismo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁷⁵ se ha pronunciado sobre los conceptos, señalando que "un vuelo sufre <<retraso>>, si se efectúa conforme a la programación inicialmente prevista y si su hora de salida efectiva se ve diferida con respecto a la hora de salida prevista", mientras que "la <<cancelación>> es la consecuencia de que no se haya efectuado un vuelo inicialmente previsto".

Concluye además, que "no puede deducirse de dicho Reglamento que un <<vuelo con retraso>> pueda calificarse de <<vuelo cancelado>> por la simple razón de que la demora se haya prolongado, ni tan siquiera si se produce un gran retraso". A tal efecto, el Tribunal

constata que "en caso de cancelación de un vuelo, los pasajeros afectados tendrán derecho a una compensación por parte del transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo conforme al artículo 7 de dicho Reglamento", "en cambio no se deduce expresamente del tenor del Reglamento núm. 261/2004 que los pasajeros de los vuelos retrasados dispongan de este derecho.

Sin embargo, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario debe tenerse en cuenta no sólo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte".

El mismo TJCE determina que "procede declarar que los pasajeros cuyo vuelo ha sido objeto de cancelación y aquellos cuyo vuelo se ha retrasado sufren un perjuicio análogo que se materializa en una pérdida de tiempo, de tal modo que se encuentran en situaciones comparables a efectos de la aplicación del derecho a compensación previsto en el artículo 7 del Reglamento núm. 261/2004", pudiendo los pasajeros de vuelos retrasados invocar el derecho a compensación cuando soportan una pérdida de tiempo igual o superior a tres horas, es decir cuando llegan al destino final tres o más horas después de la hora de llegada inicialmente prevista por el transportista aéreo.

En cuanto a las causas extraordinarias que excluyen el derecho a compensación, señala el Tribunal que la compañía debe probar la situación, que debe escaparse a su control y que sólo se aceptará en caso de que se hayan puesto medidas para intentar evitar el problema. Y aclara que las causas técnicas no son situación extraordinaria, a no ser que éstas deriven de acontecimientos o naturaleza que se escapen al control de la empresa.

Los frecuentes casos de retrasos en la entrega y de pérdida definitiva del equipaje.

72 Sentencia de la Audiencia Provincial de Orense de 5 de mayo de 2009.

73 Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 7 de julio de 2009.

74 Sentencia del TJCE de 19 de noviembre de 2009, caso Christopher Sturgeon y otros contra Stefan Böck y otros.

75 Véanse: la Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 15 de enero de 2009, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alava de 20 de enero de 2009, la Sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares de 26 de enero de 2009 y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 4 de febrero de 2009.

Son incontables las reclamaciones que presentan los pasajeros por retrasos en la entrega del equipaje facturado, dilación que, desafortunadamente en no pocas ocasiones, acaba consolidándose en pérdida definitiva del mismo.

La Comisión Europea abrió en marzo de 2009 una investigación sobre la pérdida de equipajes de pasajeros de las aerolíneas, después de que el Consejo del Transporte Aéreo del Reino Unido (AUC) revelase que en 2007 se extraviaron un millón de maletas en todo el mundo.

El estudio reveló datos tan importantes que llevan a este órgano a considerar necesario proseguir el seguimiento e incluso a pensar en la posibilidad de acometer reformas en esta materia. El ejecutivo comunitario evaluará la aplicación del Reglamento que regula la pérdida y deterioro de equipajes y decidirá si es necesario llevar a cabo una remodelación de la normativa.

Entre enero y octubre de 2008, el número de equipajes que llegaron con retraso ascendió a 4,6 millones, y se denunció la pérdida de 32,8 millones de maletas; de ese total, el 85 por ciento pudo ser entregado a sus propietarios en el plazo de 48 horas; el resto tardó más de dos días; sin embargo, 1,2 millones de maletas y objetos se perdieron para siempre.

Es decir, uno de cada 2.000 pasajeros nunca más volvió a ver su equipaje. En los primeros nueve meses de 2008 se perdieron diariamente más de 12.000 piezas de equipaje en los aeropuertos europeos, un 16% menos que en años anteriores. En la UE se extraviaron 14 maletas por cada 1.000 pasajeros, frente a 5 en EE.UU.

Estas impresionantes cifras potencian la importancia de las normas reguladoras del retraso y pérdida de equipajes así como de las resoluciones judiciales. El problema de fondo es que la reclamación de indemnizaciones por los pasajeros afectados es en cuantías que superan los límites establecidos en las normas, sin

que se hubiera efectuado una declaración especial de valor al facturar (cosa no fácil en la práctica, dicho sea de paso).

En la casi totalidad de los supuestos esos límites se superan porque se reclaman daños materiales y daño moral, existiendo gran disparidad de criterios judiciales en cuanto a la procedencia de la indemnización de este último y la cuantía de dicha indemnización⁷⁶.

Ejercicio de acciones colectivas y mecanismos de ADR.

Atendiendo a la capacidad de las aeronaves, retrasos y cancelaciones son supuestos que afectan, por definición, a gran cantidad de pasajeros, por lo que en este ámbito se dan las circunstancias para el ejercicio de acciones colectivas (art. 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; art. 24 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios).

La OCU realizó el 27 de enero de 2009 un llamamiento a todos los afectados que desearan sumarse a la acción judicial colectiva para reclamar por los daños y perjuicios causados por las cancelaciones y retrasos en el aeropuerto de Barajas, e invitó a todos los afectados a unirse a ella. La OCU pretende obtener una compensación adecuada para los pasajeros que "sufrieron la imprevisión de la Administración y la desastrosa atención comercial de la compañía, soportando largas esperas, cancelaciones y todo tipo de incomodidades y daños".

En octubre de 2003, la OCU obtuvo una sentencia de la Audiencia Nacional por la que se condenó a AENA al pago de importantes indemnizaciones "por los perjuicios de índole material y moral" que sufrieron en su día los pasajeros representados por la Organización debido a los retrasos y cancelaciones de sus vuelos.

La existencia y la labor de las organizaciones de defensa de los consumidores resultan esenciales a estos efectos, como bien se puso de manifiesto en el Docu-

mento de consulta para la sesión de 29 de mayo de 2009 elaborado por la Dirección General de Sanidad y de los Consumidores (DG SANCO) de la Comisión Europea, que destaca la repercusión transnacional de estas prácticas, que afectan a consumidores de varios países⁷⁷.

Sería también conveniente profundizar en la utilización de las vías alternativas a las judiciales para la resolución de conflictos en el ámbito del transporte. Ya en el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres se indica que las funciones de las Juntas Arbitrales del Transporte serán ejercidas “en relación con los transportes terrestres y, asimismo, con los que se desarrollen en virtud de un único contrato por más de un modo de transporte siempre que uno de éstos sea terrestre”.

II.1.3. Los plazos de denuncia y reclamación.

Es preciso hacer referencia a los plazos de protesta de los daños y de ejercicio de las oportunas acciones de reclamación, pues, de no ser cumplidos, implican la pérdida del derecho al resarcimiento.

Si se han producido daños al equipaje facturado, el pasajero debe señalarlo a la compañía aérea lo antes posible: debe formularse protesta en cuanto haya sido notada la avería y, a más tardar, en el plazo de **siete días desde la entrega**. Para el retraso en la entrega, el plazo es de **veintiún días a partir de la fecha en que el equipaje fue puesto a disposición del pasajero**. Transcurridos estos plazos (establecidos en ambos casos en el anexo del Reglamento (CE) n° 2027/97, añadido por el Reglamento (CE) 889/2002; y por el art. 31 del Convenio de Montreal, “días de calendario y no días de trabajo”, según señala el art. 52 de este último), no se admitirán acciones contra el transportista por daños en los equipajes.

En el resto de los casos, no es necesario efectuar denuncia previa.

El plazo de ejercicio de todas las acciones de indemnización es de **dos años desde la llegada de la aeronave a su destino** (anexo del Reglamento (CE) n° 2027/97, añadido por el Reglamento (CE) 889/2002; art. 35 del Convenio de Montreal).

Según lo manifestado páginas atrás, estas normas deberían ser de aplicación también en el transporte nacional, aunque la Ley de Navegación Aérea (art. 124) dispone aún que las reclamaciones por daños o por retraso han de efectuarse en el plazo de **diez días desde la entrega** (cómputo conforme al art. 5 del Código Civil), con pérdida de las acciones en caso contrario y establece que la acción para exigir el pago de todas las indemnizaciones establecidas en la Ley es de seis meses desde que se produjo el daño.

II.1.4. Otras posibles fuentes de indemnización.

Puede que resulte obvio señalar que, dependiendo de la causa del daño o de la forma como se haya contratado el transporte aéreo, podrán ser de aplicación otros regímenes especiales de responsabilidad, como por ejemplo la responsabilidad civil del fabricante de la aeronave o la responsabilidad civil patrimonial de la Administración.

Si el transporte aéreo se contrata como parte de un viaje combinado, se sumaría la responsabilidad de organizadores y detallistas y sería de aplicación el Libro IV del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (arts. 150-165), aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Los usuarios del transporte aéreo pueden tener cubiertos los daños que sufran durante el vuelo o en las operaciones de embarque y desembarque por otros seguros, distintos de los contratados por el transportista aéreo. Con frecuencia, desconocen que estos daños que sufren con ocasión de un viaje en avión podrían ser indemnizados por compañías de

⁷⁷ La creación de este Registro se llevó a cabo por la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, cuyo Reglamento fue aprobado por Real Decreto 398/2007, de 23 de marzo. Se trata de un Registro público dependiente del Ministerio de Justicia, concretamente, del Registro General de Actos de Última Voluntad de la Dirección General de los Registros y del Notariado. En su Disposición transitoria 2ª de la Ley concedió el plazo de un año desde su entrada en vigor para que las entidades aseguradoras efectuaran la primera remisión de los datos relativos a los contratos de seguros de vida o accidentes vinculados a tarjetas de crédito.

78 Se puede consultar en la página web de la Comisión: <http://ec.europa.eu/transport/air-ban>.

79 DOCE nº L 355, de 30 de diciembre de 2002.

seguros distintas de la aseguradora de la compañía aérea, sobre la base de seguros que los mismos pasajeros han contratado, o de los que, por diversos motivos, son beneficiarios. Llegado el caso, al no ser conscientes de que pueden ejercitar acciones de reclamación contra las compañías aseguradoras que proporcionan esta cobertura, dichas indemnizaciones se quedan sin cobrar, con el consiguiente perjuicio para los consumidores.

Por otro lado, cuando se compra el billete de avión por Internet o a través de una agencia de viajes, sobre todo cuando se trata de un viaje combinado, existe la posibilidad de contratar de forma voluntaria un seguro personal de accidentes y/o de asistencia en viaje con cargo al cual podremos obtener indemnizaciones.

El pago del precio del transporte con la tarjeta de crédito puede determinar que el pasajero se beneficie de la cobertura de un seguro de accidentes, en virtud del cual tendrá derecho al cobro de una indemnización (que se sumará a la que perciba del transportista o de la aseguradora del transportista). La póliza de este seguro establece los riesgos cubiertos (daños corporales) y las sumas aseguradas (la cantidad que corresponde a las contingencias cubiertas: fallecimiento, invalidez permanente absoluta, invalidez permanente parcial, tal y como son definidas en el condicionado general). También, ligado a la tarjeta bancaria, es posible que haya un seguro de asistencia en viaje si así lo ha querido la entidad de crédito.

En unos casos, es preciso, para estar amparado por las coberturas, haber pagado con la tarjeta el precio del billete. En otros supuestos (tarjetas de alta gama), la mera titularidad de las mismas puede determinar la cobertura de los seguros.

Por todo ello, debe alentarse a los consumidores a que ejerciten todas las acciones que les correspondan para mejor proteger sus intereses.

Así, en caso de fallecimiento del pasajero, es aconsejable que los allegados consulten el Registro de contratos de seguro⁷⁸ con cobertura de fallecimiento, para constatar si el viajero tenía concertado alguno.

III. ALGUNAS CUESTIONES PRÁCTICAS DE ESPECIAL INTERÉS.

La realidad del transporte aéreo presenta abundantes ejemplos en los que las necesidades de protección de los consumidores se evidencian de modo particular.

III.1. SEGURIDAD PREVENTIVA: LA "LISTA NEGRA" DE COMPAÑÍAS AÉREAS.

La seguridad aérea tiene también una vertiente preventiva, sobre la base de la cual se articulan diversas medidas referidas al régimen del personal de vuelo (títulos y licencias, reconocimientos médicos, tiempos de descanso, etc.) y a las propias compañías aéreas (certificaciones de las aeronaves, inspecciones periódicas y aleatorias, etc.). En este sentido, la Unión Europea, en su afán por proteger a los ciudadanos comunitarios, publica periódicamente la lista de compañías que tienen prohibido volar en la Unión Europea. El 27 de noviembre de 2009 se publicó la duodécima actualización de esta lista⁷⁹.

La Comisión señala que la justificación de las normas que rigen la lista de compañías aéreas prohibidas es doble:

a) La lista sirve de instrumento preventivo para salvaguardar la seguridad aérea. Pueden servir de ejemplo las numerosas ocasiones en que la Comunidad ha evitado con éxito posibles peligros para la seguridad antes de recurrir a la medida extrema de imponer restricciones.

b) Mediante la imposición de restricciones o la prohibición del acceso al espacio aéreo europeo, la lista sirve también de último recurso cuando persisten graves problemas de seguridad. Estas medidas

son un gran incentivo para atajar las deficiencias de seguridad.

III.2. TRANSPORTE AÉREO “DE BAJO COSTE” (LOW COST) Y DERECHOS DE LOS PASAJEROS.

En Europa, la desregulación y la liberalización del sector, por la implantación de las libertades del aire y de los sucesivos paquetes de medidas por la Unión Europea, operaron un cambio significativo reflejado en el incremento del número de operadores del transporte aéreo. Nuevas compañías decidieron seguir estrategias similares a las de las grandes aerolíneas nacionales. Otras optaron por un modelo de negocio que se desarrollaba con éxito en los Estados Unidos consistente en redefinir el concepto de servicio ofrecido al viajero, en donde las empresas satisfacen una necesidad a los clientes, la de ser transportados de un lugar a otro al mejor precio, sin tener que pagar forzosamente por servicios adicionales que no generan valor para ellos. Se trata de aerolíneas que ofrecen tarifas inferiores a las de las compañías tradicionales, sustentadas en un drástico recorte de los costes y en la creación de nuevas fuentes de ingresos, con una gestión que se puede resumir en cinco grandes puntos:

- 1º) Reducción de los servicios no básicos por los que los clientes no están dispuestos a pagar nada y obtención de ingresos añadidos mediante el cobro de servicios adicionales opcionales.
- 2º) Subcontratación de gran parte de los procesos y actividades necesarias para funcionar.
- 3º) Recorte del número de empleados por avión respecto de los parámetros que emplean las compañías tradicionales y ampliación de las tareas desarrolladas por algunos de ellos.
- 4º) Ajuste de la flota a los requerimientos mínimos de la explotación.

5º) Utilización de aeropuertos alternativos.

Las compañías tradicionales han notado esta competencia y esta nueva forma de competir en sus cuentas de resultados. Muchas aerolíneas de bajo coste son filiales de las aerolíneas tradicionales y algunas de las claves del ahorro de costes están sustentadas en la electrificación del transporte aéreo a la que hemos hecho ya referencia, lo cual se ha generalizado al resto de operadores aéreos. Así ha ocurrido con la eliminación de los billetes impresos; con la implantación de sistemas automáticos para el embarque mediante quioscos de autofacturación en los que es el propio pasajero quien realiza las operaciones de embarque, lo que permite a la empresa eliminar los costes y con la potenciación de canales de venta de billetes alternativos a la intermediación de las agencias de viajes, como la venta telefónica o por Internet.

Además, las compañías tradicionales están copiando algunos de los puntos del anterior esquema de gestión, por ejemplo la eliminación de los “servicios a bordo gratuitos” habituales en los vuelos o la política de precio variable en función de la demanda existente, del momento de la compra o del sistema utilizado para adquirir el billete. Otros ejemplos que se anuncian como posibles por algunas compañías tradicionales es la nueva política de equipajes.

Las compañías de bajo coste buscan que los pasajeros viajen únicamente con equipaje de mano: la mayoría lo incentivan aumentando el límite de peso para el equipaje de mano y reduciendo los kilos máximos para el equipaje facturado, de forma que el sobrepeso se paga muy alto; algunas exigen al pasajero que no lleve nada más que su equipaje de mano. Esta estrategia responde a una tendencia del mercado que apunta a que todas las compañías cobrarán por las maletas facturadas.

Las asociaciones de consumidores han anunciado que interpondrán denuncias si llegan a ponerse en práctica los sistemas de facturación de equipaje adicional o con sobrepeso excesivo. Ciertamente, la Ley de Navegación Aérea establece que “el transportista estará obligado a transportar juntamente con los viajeros y dentro del precio del billete, el equipaje, con los límites de peso y volumen que fijen los reglamentos” y añade que “el exceso será objeto de estipulación especial” (art. 97). Pero no hay una regulación expresa que imponga límites legales a la política empresarial de la compañía en cuanto a los kilos que comprende la franquicia de equipaje (es decir, el que se puede llevar sin pagar suplemento), el peso máximo por bulto o el número de bultos amparados por la franquicia. Esto es, no hay regulación sobre los componentes del precio final del billete.

Algunos competidores han criticado este modelo de explotación de los servicios de transporte aéreo que la búsqueda exacerbada de costes mínimos lleva a descuidar aspectos esenciales en el sector como el mantenimiento de los aviones o la formación y entrenamiento de los pilotos. Incluso, en la práctica, se constata cómo, debido al ajuste en las programaciones de las tripulaciones, al volumen de la flota y al alto grado de aprovechamiento de la misma para las operaciones ordinarias programadas, en los casos imprevistos (averías, retrasos, etc.) no tienen margen de maniobra para ofrecer a los pasajeros respuestas satisfactorias con prontitud y se producen situaciones de desprotección.

En muchas ocasiones, los consumidores comprueban los niveles a los que puede llegar la fórmula de cargar gastos extras a los pasajeros para compensar las bajas tarifas, estrategia de marketing que lleva a estas compañías a buscar nuevas vías de ingresos. No se trata de limitar esta libertad de empresa, sino de compatibilizar la libre competencia en el mercado con la protección de los derechos de los

consumidores y usuarios. Es necesario ratificar que esta política de precios reducidos no lleve aparejada una deficiente protección de los derechos de los consumidores.

El derecho a la información constituye un constante reclamo por parte de los consumidores hacia estas compañías aéreas de bajo coste. Pese a que están obligadas a ofrecer información a los pasajeros, en muchos casos, los consumidores y usuarios desconocen cuáles son los derechos que les asisten y cuáles son las obligaciones que las compañías aéreas tienen que asumir. Por tanto, es necesario suministrar a los usuarios mayor información sobre los vuelos y las posibles incidencias en los mismos, las tarifas que se ofrecen, los costes añadidos, las condiciones de la contratación de los billetes y los servicios que les van a proporcionar, etcétera, si queremos el mercado aéreo funcione correctamente.

III.3. SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE AÉREO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

El transporte aéreo no es ajeno al conflicto entre seguridad y libertad. Las drásticas medidas que se ponen en práctica tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos tratan de fortalecer la primera, pero implican claros recortes en la segunda, además de una gran repercusión económica, por la financiación de las inversiones en infraestructuras, equipos técnicos y recursos humanos en los aeropuertos para efectuar el control de los pasajeros, sus equipajes y las mercancías. Estos mecanismos repercuten de dos maneras en los consumidores: en sus derechos económicos, porque ellos soportan en parte el coste de dichas medidas; y en sus derechos como personas.

El aumento de los costes desencadenó un debate en la UE sobre la financiación de la seguridad de la aviación. En la discusión sobre el Reglamento (CE) nº

2320/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil⁸⁰, el PE señaló que era preciso evitar que el coste total adicional en seguridad lo asumieran los pasajeros, los expedidores de carga y las compañías aéreas, pues el objetivo de los ataques no es la industria de la aviación, sino la sociedad en general. El PE y la CE acordaron abordar esta cuestión en un anejo a la decisión sobre el Reglamento, en la Declaración institucional que lo acompaña, en la que pedían nuevos análisis para detectar las diferencias existentes en la UE en esta materia y aportar soluciones a los falseamientos de la competencia en el mercado de la aviación. El estudio encargado se publicó en el año 2004 (Study on Civil Aviation Security Financing).

Con posterioridad, se dictaron el Reglamento (CE) n° 300/2008 de 11 de marzo de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil⁸¹ y el Reglamento (CE) n° 1008/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida)⁸² y, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 22 del primero de ellos, se elaboró el Informe de la Comisión sobre la financiación de la seguridad de la aviación⁸³, en el que se contienen referencias a la protección de los consumidores y se formulan interesantes conclusiones que enlazan con otro tema de interés, que es el de la armonización de las medidas de seguridad y de los controles aeroportuarios en el interior de la UE; las conclusiones más importantes que se derivan son:

La seguridad de la aviación en los aeropuertos europeos constituye una responsabilidad del estado, si bien esto no significa necesariamente que las medidas de seguridad de la aviación deben ser objeto de financiación pública.

La Comisión considera que los aspectos que figuran son importantes para prote-

ger los intereses de los consumidores y preservar el principio “quien usa, paga”, que supone que los cánones, tasas e impuestos de seguridad no generen discriminaciones entre operadores y se destinen exclusivamente a sufragar los costes de seguridad.

De la necesidad de evitar los controles redundantes, establecer un control de seguridad único en toda la UE y definir de manera conjunta los requisitos específicos de los servicios, entre otros temas, trata el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 23 de octubre de 2008 sobre el tema <<Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo>>⁸⁴.

Particulares problemas presenta una de las nuevas medidas de seguridad en los controles aeroportuarios en fase de estudio: la inspección ocular de los viajeros mediante escáner. Se ha puesto en duda su licitud constitucional, puesto que puede afectar a la dignidad de las personas y a su derecho a la intimidad, por lo que se requeriría consentimiento del afectado, de la misma manera que, salvo autorización judicial, sólo mediante autorización del titular pueden las fuerzas de seguridad entrar en el domicilio de un ciudadano.

III.4. LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE AÉREO ANTE LA INSOLVENCIA DE LAS AEROLÍNEAS.

La difícil coyuntura económica actual tiene una indudable repercusión en el transporte aéreo, cuyas cifras se resienten y reflejan la contracción de las economías mundiales.

El 17 de diciembre de 2009 se conoció que la compañía de bajo coste <<FlyGlobespan>> era liquidada a causa de la imposibilidad de financiar sus operaciones, situación que implica la cancelación inmediata de sus vuelos y el despido de sus 800 trabajadores. Cerca de 4.500 turistas británicos que iban a volar hacia España, Portugal, Chipre y Egipto se quedan en tierra. No era el primer caso, ni será el último. En España,

80 Este Reglamento, que deroga el Reglamento (CE) n° 2320/2002, se publica en el DOCE n° L 97, de 9 de abril de 2008.

81 DOCE n° L 293, de 31 de octubre de 2008.

82 Documento COM (2009), 30 final, de 2 de febrero de 2009.

83 DOCE n° C 100, de 30 de abril de 2009.

84 http://ec.europa.eu/transport/air/studies/doc/internal_market/2009_01_bankruptcy_study.pdf

antes del cierre empresarial de <<Air Comet>>, tuvo lugar la sonada declaración de concurso de acreedores de <<Air Madrid>>, procedimiento que se sustancia en los Tribunales.

Ante la suspensión de actividades, el cierre, la liquidación o la quiebra (en España, el concurso) de una aerolínea, poco pueden hacer los consumidores, si no cuentan con protección específica para estos eventos. Las normas que establecen las responsabilidades de las compañías aéreas, según hemos visto, no contemplan este concreto supuesto. Aunque lo hicieran, muchas de ellas deberían acomodarse a la nueva realidad que la situación concursal supone, por los peculiares efectos que la declaración judicial produce en las facultades patrimoniales del deudor, en los contratos pendientes de ejecución y en los acreedores, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

La desprotección de los consumidores en estos graves supuestos ha llevado a la Comisión a encargar un estudio sobre esta materia, que se presentó el 7 de enero de 2009 (Study on Consumer Protection against Aviation Bankruptcy, elaborado por Booz & Company)⁸⁵. En él se realizan consideraciones generales sobre las quiebras de las aerolíneas, se estudian con detenimiento algunas de ellas (<<XL Airways>>, <<Air Madrid>>, <<EUJet>> y <<Sabena>>), se exponen las medidas generales de protección de los consumidores en estos supuestos (normas internacionales, regu-

lación europea, leyes de Estados Unidos y Canadá, protección contractual –seguros, autorregulación–) y se formulan algunas opciones de política legislativa, para que los consumidores se auto protejan contratando seguros que cubran estos supuestos, el papel de las autoridades públicas, sobre todo poniendo en práctica planes y medidas de emergencia, y las posibles acciones para asegurar una verdadera y eficiente protección ex post facto de los consumidores.

Es más, ante el incesante aumento de estas situaciones de quiebra e insolvencia de las aerolíneas en Europa, en noviembre de 2009 la Eurocámara requirió formalmente a la Comisión Europea que, antes del 1 de Julio de 2010, presentase una propuesta legislativa que establezca la obligación de indemnizar a los pasajeros afectados si una compañía aérea se declara en quiebra y que se prevea también el principio de ‘responsabilidad solidaria’ para que estos usuarios sean repatriados por otras aerolíneas con asientos disponibles, en su caso. Al mismo tiempo, la Comisión Europea estudia la posibilidad de obligar a las compañías aéreas a crear un fondo que permita indemnizar a los pasajeros afectados por la quiebra de una aerolínea. En cualquier caso, las autoridades nacionales competentes deberían regular estas situaciones y adoptar las medidas necesarias para impedir la desprotección que sufren muchos consumidores ante las situaciones de insolvencia y quiebra de las compañías aéreas que se producen en España

