

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES  
Y USUARIOS (CCU)**

**ALEGACIONES DEL CONSEJO  
DE CONSUMIDORES Y  
USUARIOS (CCU) AL  
PROYECTO DE REAL DECRETO  
DEL REGLAMENTO DEL  
REGISTRO ESTATAL DE  
ASOCIACIONES DE  
CONSUMIDORES Y USUARIOS  
(REACU),**

**Sesión ordinaria del Pleno de 31 de enero de 2023**

## **ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL PROYECTO DE REAL DECRETO DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO ESTATAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (REACU)**

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha procedido al análisis del proyecto de real decreto del Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU)

### **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

Atendiendo a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) el proyecto pretende regular el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU), su estructura y funcionamiento, así como las exigencias de acceso al mismo, tales como los requisitos mínimos de implantación territorial, el número de asociados y programas de actividades y el procedimiento de inscripción en este.

Asimismo, se regularán las relaciones del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios con los restantes registros de asociaciones y demás órganos de la Administración, además de establecer su dependencia orgánica y las formas de acceso a la información de este.

En consecuencia, el objetivo último, es dar seguridad jurídica a todo el régimen de inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, estableciendo de forma precisa los requisitos que deben cumplir.

La actual propuesta de análisis deroga el Real Decreto 825/1990<sup>1</sup>, de 22 de junio, que regulaba el derecho de representación, consulta y participación de

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-15273>

los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, para dar cumplimiento al Capítulo III, Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, del Real Decreto Legislativo 1/2007, que dispone que: *“... reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar que deberán acreditar las asociaciones de consumidores y usuarios para su inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios”*

La MAIN aprovecha, también, para justificar este proyecto de real decreto, en la necesidad de adecuar el REACU a la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. Esta directiva, que debe ser incorporada a la normativa nacional antes del 25 de diciembre de 2022, contempla que toda organización u organismo público que represente los intereses de los consumidores, que haya sido designado como tal por un Estado miembro, pueda ejercer acciones de representación de conformidad con dicha norma. En principio se pretende que estas entidades designadas sean las asociaciones de consumidores y usuarios, por lo que resulta esencial regular de forma precisa los requisitos que deben cumplir para garantizar la correcta ejecución de la directiva.

Por lo que se refiere a la estructura del proyecto real decreto se compone de un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios; una disposición adicional única, por la que se refleja el no incremento del gasto público; dos disposiciones transitorias, que detallan el régimen para la adaptación de las asociaciones ya inscritas y aquellas en proceso de inscripción; una disposición derogatoria única, por la que se deroga de forma expresa el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, que regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, así como, con carácter general todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el real decreto y, por último; dos disposiciones finales sobre las facultades de desarrollo de la norma y sobre su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, siendo el Reglamento de aplicación desde el día 1 de enero de 2023, para facilitar su implementación.

Por su parte, el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios se compone de siete títulos, que agrupan un total de 41 artículos.

El Título I del Reglamento está dedicado a las disposiciones generales. El artículo 1 determina como objeto del Anteproyecto la regulación del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, (en adelante REACU), su estructura y funcionamiento, los requisitos y el procedimiento de inscripción en este y sus relaciones con los restantes registros de asociaciones y demás órganos de la administración.

El artículo 2 establece los criterios para considerar que las asociaciones de consumidores y usuarios, así como sus federaciones, confederaciones y uniones tienen carácter estatal y les reconoce mediante su inscripción los derechos recogidos en el artículo 37 del texto refundido.

El Reglamento establece en su artículo 3 su naturaleza, otorgándole carácter de órgano público, administrativo y único para todo el Estado, su sede en Madrid, así como su dependencia orgánica de la Dirección General que ostente las competencias en materia de consumo.

El apartado cuarto establece su régimen jurídico, mientras que el artículo quinto recoge sus principios de actuación, a saber, los principios de legalidad, legitimación, tracto sucesivo, integridad y publicidad.

Sobre la información contenida en el Registro rige la presunción de que la misma es exacta y válida, tal como recoge el artículo 6, mientras que, el artículo 7, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconoce que los medios electrónicos serán los empleados en los procedimientos regulados en el reglamento.

El Título II aborda la organización y asientos del Registro y se estructura en tres capítulos, que se desarrollan 15 artículos, del 8 al 22.

El primer capítulo se dedica a la organización, funciones y sujetos inscribibles. Así, el artículo 8 establece quién será el encargado del registro, el artículo 9 las funciones de este, mientras que el artículo 10 regula los requisitos que deben tener las entidades inscribibles. En este artículo se establece como requisito para solicitar la inscripción en el Registro que se cumplan los establecidos en los Capítulos I y II del Título II 44 del TRLGDCU. Requisitos legales a los que se unen otros requisitos específicos y acumulativos previstos en el reglamento y que pretenden salvaguardar el carácter nacional del registro, exigiendo para ello, entre otras cuestiones, que desarrollen sus funciones de forma efectiva en, al menos, tres comunidades autónomas, que tengan un mínimo de 3.000 socios individuales de pleno derecho o que en al menos dos de cada una de las comunidades autónomas donde desarrollen su actividad dispongan de delegación abierta al público con atención personal y especializada a los consumidores durante un mínimo de 37 horas semanales. Se considera que estos requisitos mínimos permiten dilucidar cuando el ámbito de actuación de una asociación tiene verdadero carácter estatal.

En este sentido, argumenta el texto normativo, la presencia de una asociación únicamente en dos comunidades autónomas podría no ser suficiente para inferir este carácter estatal, al poder tener como finalidad la protección de los intereses de las personas consumidoras en municipios cercanos pero pertenecientes a distintas comunidades autónomas.

El artículo 11 acomete la figura de socios individuales de pleno derecho, quienes deberán prestar su declaración de voluntad de pertenencia, debiendo encontrarse al corriente del pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias exigidas en los estatutos para tener tal consideración. En el caso de personas jurídicas, se computarán como un único socio, salvo que conste la voluntad inequívoca de las personas físicas que la integran de formar parte de la asociación y, satisfagan las cuotas correspondientes como socios individuales.

En lo que se refiere a los actos y datos inscribibles, el artículo doce establece una serie de actos y datos que se inscribirán en el Registro, así como sus modificaciones. Datos de carácter identificativo como la denominación y número de identificación fiscal, así como otros relativos a su actividad, como la apertura, cambio y cierre de delegaciones, su pertenencia a federaciones,

confederaciones o uniones, nacionales o internacionales, o el número de socios individuales de pleno derecho de la asociación.

La documentación a depositar en el Registro se aborda por el artículo 13, estableciendo una completa relación de documentos que las asociaciones deben aportar, entre los que destacan el acta fundacional y sus acuerdos modificativos, los estatutos y sus modificaciones, las cuentas anuales de la asociación, la declaración de ausencia de conflictos de interés firmada por cada uno de los miembros de la Junta Directiva, así como de no participación en sociedades mercantiles con ánimo de lucro cuya actividad pueda tener alguna relación con los fines de la asociación, los acuerdos de la asamblea general, las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral.

El artículo 14 regula la publicidad y forma de acceso a la información depositada. Así, la publicidad se hará pública bien mediante certificado del contenido, nota simple o copia de los asientos, bien mediante la exhibición de asientos y documentos depositados en la sede del Registro. Esta exhibición requerirá solicitud de la persona interesada, con una antelación mínima de 5 días hábiles, que deberá ser concreta. Por su parte, el artículo 15 regula los certificados emitidos por el Registro, como el único medio de acreditación fehaciente del contenido de los asientos, mientras que el artículo 16 regula la publicidad del listado de las asociaciones inscritas en el Registro mediante su publicación en la página web del Ministerio de Consumo.

El capítulo II se refiere a los asientos y estructura del Registro. El artículo 17 regula los tipos de asientos, pudiéndose practicar inscripciones, notas marginales, anotaciones provisionales y cancelaciones. Se registrarán los actos inscribibles, así como sus actualizaciones o modificaciones. El artículo 18 se encarga de la forma de practicar los asientos, que se redactarán en castellano, y se extenderán de forma sucinta, remitiéndose al expediente donde conste el documento que formalice el acto objeto de inscripción y dejando constancia de la fecha en que se practica el asiento. El artículo 19 aborda la rectificación de errores, que podrán ser rectificadas de oficio o a instancia de las personas interesadas y cuando así se disponga en resolución administrativa o judicial. El artículo 20 establece que el Registro practicará los asientos en hojas registrales, que se elaborarán exclusivamente en soporte electrónico.

El artículo 21 se refiere al archivo de la documentación. En esta labor, el Registro asignará un expediente por cada una de las entidades y actuará como depositario de la documentación conservando copia electrónica de ésta en condiciones de seguridad e interoperabilidad.

El Capítulo III regula los efectos de la inscripción, constando de un único artículo, el 22, de acuerdo con el cual la inscripción tiene carácter constitutivo cuando dicha asociación no figure previamente inscrita en un registro de asociaciones de consumidores autonómico. En cualquier caso, la inscripción en este Registro es condición indispensable para el reconocimiento de los derechos y el disfrute de los beneficios establecidos en el TRLGDCU y resto de normativa aplicable.

El Título III aborda el procedimiento de inscripción y se estructura en cuatro capítulos que desarrollan 11 artículos, del 23 al 33. El capítulo I establece las disposiciones generales comunes. Así, el artículo 23 desarrolla el régimen de presentación de solicitudes, su forma de presentación y documentos a aportar. El artículo 24 desgrana los requisitos de las solicitudes, que deberán indicar, entre otros extremos, la denominación exacta de la asociación y su domicilio, su dirección electrónica a efectos de notificaciones o el número de inscripción.

El artículo 25 aborda la tramitación del procedimiento en relación con las solicitudes de inscripción. En este sentido, el Registro examinará las solicitudes y la documentación preceptiva adjunta, y verificará si se cumplen los requisitos previstos pudiendo otorgar un plazo de 10 días hábiles para subsanar la solicitud. De igual manera y en cualquier momento, se podrá requerir cualquier información que se estime relevante con el propósito de verificar el cumplimiento y mantenimiento de los requisitos exigidos.

Los artículos 26 y 27 abordan la resolución del procedimiento, el plazo para resolver y los efectos del silencio. La resolución que acuerde o deniegue la inscripción será motivada y se notificará a los interesados, El plazo de resolución será de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud en la sede electrónica y el silencio será estimatorio. El artículo 28 se ocupa de la

actualización de datos de socios de pleno derecho y de sus cuotas, prescribiendo que las asociaciones inscritas comunicarán al Registro, antes del 31 de enero de cada año, el número de socios de pleno derecho con el que contaban a 31 de diciembre del año anterior, así como el importe y periodicidad de las cuotas a satisfacer por estos.

El capítulo II que se refiere a las inscripciones de oficio cuenta con dos artículos. El artículo 29, que recoge el régimen de inscripción derivado de resoluciones judiciales y el artículo 30, que se refiere a la utilidad pública.

Según lo dispuesto en el artículo 29, que enlaza a su vez con el artículo 41 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, los Juzgados y Tribunales comunicarán al Registro las resoluciones que afecten a actos susceptibles de inscripción registral y, en particular, la inscripción de las asociaciones, la suspensión o disolución de las asociaciones inscritas, la modificación de cualquiera de los extremos de los Estatutos de las asociaciones inscritas y el cierre de cualquiera de sus establecimientos. Por su parte, el artículo 26 establece que el Registro inscribirá la declaración y revocación de la condición de utilidad pública de las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en él a partir de la publicación de las correspondientes resoluciones en el «Boletín Oficial del Estado».

El Capítulo III detalla el régimen de depósito de acuerdos, convenios y cuentas anuales enumerados en los artículos 31 y 21. En este marco, el artículo 31 se refiere al depósito de los convenios o acuerdos de colaboración, siendo objeto de depósito tanto los acuerdos en los que se establezca el marco de actuación de la asociación en materia de suscripción de acuerdos o convenios con terceros, como sus modificaciones, prórrogas y anexos.

El artículo 32 aborda el depósito de las cuentas anuales de las entidades inscritas que deberán depositarse en el Registro, estando integradas por el balance, la cuenta de resultados y la memoria. La solicitud deberá formularse en el plazo de un mes desde el día siguiente a la fecha de su aprobación, a través de medios electrónicos. En relación con esta documentación, el órgano encargado de la gestión del Registro podrá requerir a la asociación interesada

aquella documentación o aclaraciones necesarias para la comprensión de la misma.

Por último, el capítulo IV regula otras obligaciones de inscripción, estando comprendido por un único artículo, el 33. Así, las entidades inscritas en el Registro deberán presentar, dentro del primer trimestre del año, la memoria de las actividades realizadas durante el ejercicio inmediatamente anterior. Igualmente, las entidades inscritas deberán presentar la liquidación del presupuesto de ingresos, con el detalle de aquellos ingresos que correspondan a las cuotas de socios y a las ayudas o subvenciones concedidas y la liquidación del presupuesto de gastos donde se especifique el coste de las actividades realizadas en defensa de los consumidores y usuarios.

El título IV relativo a la baja y exclusión del Registro se estructura en dos Capítulos, que se desarrollan en cinco artículos, del 34 al 38. El Capítulo I trata el control de requisitos de las asociaciones de consumidores y usuarios y causas de exclusión. El artículo 34 se refiere al control de los requisitos de inscripción en el Registro por parte del órgano encargado de la gestión del Registro, que podrá solicitar a las entidades cuanta documentación o información sea necesaria para comprobar que reúnen y mantienen los requisitos exigidos para la inscripción.

El artículo 35 se ocupa de la baja en el Registro, que se producirá cuando las asociaciones inscritas dejen de reunir los requisitos exigidos, previa instrucción del correspondiente procedimiento administrativo de exclusión. Por su parte, el artículo 36 detalla las diferentes causas de exclusión del Registro, como son la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para la inscripción, el incumplimiento de las obligaciones establecidas como consecuencia de la inscripción o la falta de actividad de la asociación durante, al menos, un ejercicio anual.

El capítulo II se dedica al procedimiento de exclusión y sus efectos. El artículo 37 establece que el procedimiento de exclusión del Registro, que se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como lo dispuesto en el propio Reglamento.

Merece especial mención el hecho de que, durante la tramitación del procedimiento de exclusión, en tanto en cuanto no recaiga resolución expresa de exclusión, el órgano competente podrá decretar, mediante resolución motivada en atención a la gravedad de la causa de exclusión, la suspensión temporal de la inscripción en el Registro.

El artículo 38 aborda las consecuencias de la exclusión, siendo la más significativa la pérdida de su condición de asociación de consumidores y usuarios, por un periodo no inferior a cinco años y, al menos, mientras perdure la causa que motiva la expulsión, pero no la única ya que supone también la prohibición de utilizar los términos “*consumidor*” o “*usuario*”, y la imposibilidad de gozar de los beneficios y derechos previstos en el TRLGDCU.

El título V se dedica al Régimen de recursos, estando compuesto por un único artículo, el 39. Se establece que las resoluciones que denieguen o 48 acuerden la inscripción en el Registro, así como la exclusión del mismo, se podrá interponer recurso de alzada ante la Secretaría General de Consumo y Juego.

El título VI se ocupa de la colaboración administrativa y cuenta con dos artículos, el 40 y el 41.

En el artículo 40 se regula la colaboración del Registro con otros organismos. Así, el Registro librará las certificaciones y facilitará la información que le sean solicitadas por otros organismos de las administraciones públicas y órganos jurisdiccionales. Por su parte, el artículo 41 regula la colaboración del Registro con los registros autonómicos, de manera que, a los exclusivos efectos de publicidad, en el Registro podrá figurar información sobre las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en los registros que, con tal finalidad, pudieran crearse en las comunidades autónomas.

De conformidad con lo establecido en los artículos 133 de la Ley 39/2015<sup>2</sup>, de 1 de octubre, y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se llevó a cabo, con carácter previo a la elaboración del real decreto, el trámite de

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. La consulta pública previa estuvo abierta desde los días 3 a 17 de marzo de 2022 y se recibieron un total de 7 aportaciones, procedentes de: FACUA - Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción; la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, HISPACOOOP; de la Federación Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España, UNAE; de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros de España, ADICAE; de la Asociación de Usuarios Financieros; ASUFIN; de la Confederación de Consumidores y Usuarios, CECU; y de la Organización de Consumidores y Usuarios, OCU.

### CONSIDERACIONES GENERALES

**PRIMERA:** Se sugiere, por su relevancia, que se incluya en la MAIN el trámite de audiencia e información pública de este proyecto de Real Decreto, trámite que se ha llevado a cabo entre el 22 de julio y 6 de septiembre de 2022, del cual no se hace referencia<sup>3</sup> alguna en la MAIN.

**SEGUNDA:** Desconociendo el CCU las entidades que han participado en el trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sorprende que el texto remitido al Consejo para las preceptivas alegaciones, con fecha 16 de enero de 2023, no se haya observado la introducción de modificación alguna después de ser sometido al mencionado trámite.

**TERCERA:** La MAIN asevera que la norma tiene un impacto nulo sobre los Presupuestos Generales del Estado. Al CCU, una vez más esta manifestación le sorprende, ya que la inscripción en el REACU conlleva una serie de procesos y procedimientos que no son factibles de llevar a cabo con los actuales recursos humanos que tiene la unidad responsable en esta materia en la Dirección General de Consumo: verificación de los requisitos previstos para la inscripción en el REACU; actualización de la aplicación del REACU con motivo de cualquier modificación estatutaria u organizativa de la organización inscrita; registrar y

<sup>3</sup> <https://www.consumo.gob.es/es/participacion/audiencias-publicas-cerradas>

validar los requisitos previstos en el Capítulo II del Título II del RDL 1/2007; comprobar el cumplimiento de los requisitos previstos en la futura Ley sobre acciones de representación; cerciorarse del cumplimiento de los requisitos previsto en la Ley 7/2017<sup>4</sup>, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo; control de las formalidades para la concesión o el reintegro de las subvenciones concedidas a las organizaciones de consumidores, según lo previsto en la Ley 38/2003<sup>5</sup>, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; etc.

**CUARTA:** El Consejo considera que debe tenerse en cuenta el marco de colaboración y compatibilidad con los Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de las Comunidades autónomas, sin menoscabo de las especificidades del REACU a nivel estatal.

A modo de ejemplo, pueden citarse las siguientes: Reglamento del Registro Público de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Ciudad de Ceuta<sup>6</sup>; Decreto 315/1999<sup>7</sup>, de 4 de noviembre, por el que se adecúa el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid; Decreto 6/2017<sup>8</sup>, de 17 de febrero, por el que se regula el registro de organizaciones de consumidores de La Rioja; Decreto 121/2014<sup>9</sup>, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía; Decreto 95/1984<sup>10</sup>, del 24 de mayo. Registro de Organizaciones de Personas Consumidoras y Usuarias de

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12659-consolidado.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-20977-consolidado.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.ceuta.es/ceuta/la-institucion/normativa/46-paginas/paginas/normativa/83-reglamento-del-registro-publico-de-asociaciones-de-consumidores-y-usuarios-de-17-de-mayo-de-2002>

<sup>7</sup>

[http://www.madrid.org/wleg\\_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=304&cdestado=P&eli=true#no-back-button](http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=304&cdestado=P&eli=true#no-back-button)

<sup>8</sup> [https://ias1.larioja.org/boletin/Bor\\_Boletin\\_visor\\_Servlet?referencia=4683721-1-PDF-507583-X](https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=4683721-1-PDF-507583-X)

<sup>9</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/168/1>

<sup>10</sup>

[https://consumo.xunta.gal/sites/default/files/public/contidos/doc/1432797489\\_decreto\\_95.1984\\_do\\_24\\_de\\_maio\\_rexistro\\_de\\_organizacions\\_de\\_consumidores\\_e\\_usuarios\\_de\\_galicia.pdf](https://consumo.xunta.gal/sites/default/files/public/contidos/doc/1432797489_decreto_95.1984_do_24_de_maio_rexistro_de_organizacions_de_consumidores_e_usuarios_de_galicia.pdf)

Galicia; Decreto 56/2013<sup>11</sup>, de 1 de agosto de 2013, del Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha; Decreto Foral 237/2007<sup>12</sup>, de 5 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Navarra; Decreto de 17 de agosto de 1981, sobre creación del Censo de Asociaciones de Consumidores del País Vasco; Decreto 38/1992<sup>13</sup>, de 16 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el Registro Público de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana; o el Decreto 1/2006<sup>14</sup>, de 13 de enero, por el que se regula la creación del Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, el establecimiento de las normas por las que ha de regirse el mismo.

Por otra parte, se debe tener en cuenta las relaciones con otros registros, además de los registros autonómicos con el Registro Nacional de Asociaciones<sup>15</sup>. Con los registros autonómicos a la hora de deslindar el tema competencial y con el Registro Nacional de Asociaciones para tener en cuenta la especificidad de la nominación “*consumidores y usuarios*”, entre otros aspectos.

**QUINTA:** El texto normativo sometido a alegaciones debe ajustarse a la realidad actual del movimiento asociativo de consumo, pero sin olvidar la multitud de singularidades que lo diferencian. La regulación en trámite deberá de dotar de seguridad jurídica al movimiento de consumidores, dando acceso al registro únicamente a aquellas asociaciones, federaciones, confederaciones y cooperativas de consumo que realmente se ocupan de la protección del consumidor y, en consecuencia, establecimiento herramientas claras con las que denegar la inscripción de entidades que, aun con apariencia de asociación, solo persiguen fines espurios.

---

11

[https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2013/08/06/pdf/2013\\_9783.pdf&tip o=rutaDocm](https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2013/08/06/pdf/2013_9783.pdf&tip o=rutaDocm)

12 <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=29532>

13 [https://dogv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion\\_pc.jsp?sig=0650/1992&L=1](https://dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=0650/1992&L=1)

14 [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=33037&IDTIPO=60&RASTRO=c244\\$m9168](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=33037&IDTIPO=60&RASTRO=c244$m9168)

15 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11429-consolidado.pdf>

La nueva regulación deber conjugar con pleno acierto el derecho de asociación<sup>16</sup>, Ley Orgánica 1/2002<sup>17</sup>, con la regulación específica contenida en 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 los Consumidores y Usuarios para evitar potenciales recursos que, en último término, perjudicarían los intereses generales de los consumidores.

**SEXTA:** Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal y todas aquellas que desarrollen principalmente sus funciones en el entorno de tres Comunidades autónoma, deberán figurar inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

La inscripción en el Registro estatal confiere, entre otros, un especial derecho de representación y defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios derivado de su mayor representatividad, percibir ayudas públicas, disfrutar del derecho de asistencia jurídica gratuita en la forma prevista en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita e integrarse en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

La existencia de este Registro estatal no impide la propia existencia y la colaboración con los Registros de Asociaciones de Consumidores creados en las diferentes Comunidades Autónomas. Tampoco la existencia de estos registros afecta a la validez de las asociaciones no inscritas ya que como principio básico de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación la inscripción en dichos Registros sólo tiene efectos en cuanto condición, junto con las demás que determinen las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, para que las asociaciones inscritas puedan recibir los beneficios que otorga la Ley, entre ellos,

---

<sup>16</sup> A las asociaciones de consumidores, independientemente de su regulación específica, les es de aplicación lo dispuesto en la LORDA en aquellos aspectos que tienen carácter orgánico; es decir, los artículos 1; 2 salvo apartado 6; 3 salvo apartado g); 4.2, 5 y 6; 10.1; 19; 21; 23.1; 24; 29.1; 30.3 y 4 ; 37; 38; la disposición derogatoria única; y las disposiciones finales primera.1, segunda y cuarta tienen rango de Ley Orgánica, al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación, contenido en el artículo 22 de la Constitución. Todos ellos son de aplicación directa a las asociaciones, independientemente del tipo que sean y dispongan o no de regulación específica. Las cooperativas de consumidores se constituyen con arreglo a su legislación específica

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-5852-consolidado.pdf>

lógicamente, el de la audiencia, como señaló la STC 15/1989<sup>18</sup>, de 26 de enero, FJ 7.b).

Lo que sí señala taxativamente el Real Decreto Legislativo 1/2007 en su art. 24 es que las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto la normativa estatal y autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

En conclusión, se debe conjugar el derecho de acceso al registro y el derecho de asociacionismo con el intrusismo en materia de consumo que puede llevar a una mercantilización y judicialización de los temas de consumo contraria a los derechos de los consumidores. En este sentido, se debe promulgar una regulación coherente pero también mantener una vigilancia constante en las nuevas solicitudes y el seguimiento de los requisitos de las asociaciones inscritas.

En la actualidad existen organizaciones de carácter confederal, nacional de estructura central, sectoriales o especializadas y cooperativas. El registro deberá tener en cuenta la pluralidad del movimiento asociativo.

Dicha circunstancia produce diferencias que el proyecto de REACU debe tener en consideración. Así, mientras entre los deberes de los asociados o miembros de una asociación, artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2002, se encuentra, junto a otros, el deber de *pagar las cuotas, derramas y otras aportaciones que, con arreglo a los Estatutos, puedan corresponder a cada socio*, siendo este el elemento que definirá la vigencia de la relación asociativa, en el caso de las cooperativas el equivalente de este deber es el de realizar la actividad cooperativizada que corresponda a la clase de cooperativa y a la clase de personas socias.

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/20/pdfs/T00035-00049.pdf>

Tanto es así que la Ley 27/1999<sup>19</sup>, de 16 de julio, de Cooperativas, al regular en su artículo 15 las obligaciones y responsabilidad de los socios, establece, entre otros deberes: *“b) Participar en las actividades cooperativizadas que desarrolla la cooperativa para el cumplimiento de su fin social, en la cuantía mínima obligatoria establecida en sus Estatutos. El Consejo Rector, cuando exista causa justificada, podrá liberar de dicha obligación al socio, en la cuantía que proceda y según las circunstancias que concurran”*, además de, entre otros, el deber de: *“e) Cumplir con las obligaciones económicas que le correspondan”*.

Así, mientras los miembros de una asociación deben abonar a la cuota periódica que se establezca estatutariamente o, en su caso, la cuota de ingreso, y estas cuotas forman parte de los ingresos típicos y propios de la asociación, estando incluso exentos del Impuesto sobre Sociedades, en el caso de las cooperativas tales ingresos están integrados por el precio que, en términos de compensación de costes, deben abonar las personas socias por la adquisición de bienes y servicios en la cooperativa, siendo estos sus ingresos típicos, y lógicamente sujetos al tributo antes mencionado, viniendo el socio obligado a la adquisición a de estos bienes y servicios en los términos que se haya fijado en sus estatutos, tal como previne el antes citado artículo 15 de la Ley 27/1999, de Cooperativas.

## ALEGACIONES AL ARTICULADO

**PRIMERA:** *Artículo 2. El Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.*

*(...)*

*a) Se considera que las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones son de ámbito estatal cuando su actividad principal se desarrolle en tres o más comunidades autónomas.*

*(...)*

<sup>19</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-15681-consolidado.pdf>

En este sentido, se aprecia una clara contradicción con el Texto refundido LGDCU, que establece en su artículo 33.1: *“Las **asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal y todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma, deberán figurar inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios que se gestiona en el Instituto Nacional del Consumo**”*.

Por otra parte, el segundo párrafo del punto 2 del mismo artículo dispone que: *“No obstante lo previsto en el párrafo anterior, **reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar que deberán acreditar las asociaciones de consumidores y usuarios para su inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios**”*.

Sin embargo, entendemos que dichos requisitos mínimos de implantación territorial no pueden contravenir lo dispuesto en el Texto refundido respecto al ámbito estatal, determinado por los estatutos de cada organización, o al ámbito supraautonómico, ya que la Ley expresamente se refiere a *“**que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma**”*.

Establecer un ámbito de actividad mínimo de tres Comunidades Autónomas conculca los principios de legalidad y de jerarquía normativa, consagrados por el artículo 9.3 de la Constitución Española, que garantizan la primacía de la ley con respecto de cualquier otra clase de norma jurídica, e impide que un reglamento contravenga las disposiciones de la Ley que desarrolla.

Como última cuestión, relacionada hay que señalar que en este apartado se considera que las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones son de ámbito estatal *“... **cuando su actividad principal se desarrolle en tres o más comunidades autónomas**”*, mientras que en el artículo 10 habla de **funciones**, no de actividad principal. Parece más acertado el término **funciones**, entendiendo como tal las asignadas a las delegaciones de las comunidades autónomas para contribuir al cumplimiento de los objetivos o actividad principal de la organización.

Por lo tanto, sugerimos que se modifique y con ello se unifique la terminología de ambos artículos.

(...)

**b). “Se considerará que una asociación desarrolla su actividad en una comunidad autónoma cuando más de quinientos socios individuales residan en ella”.**

(...)

En relación letra b), del apartado 1, dos observaciones. Por un lado, la relativa a que el establecimiento de una cifra mínima, 500 socios individuales según la propuesta, sin que se tomen en cuenta otros factores, como son la extensión territorial y la densidad poblacional de cada Comunidad Autónoma que conforman nuestro país, resulta desproporcionada. Esta desproporción se agudiza aún más en el caso de las Ciudades Autónomas, territorios a los que también sería de aplicación el criterio propuesto, al no establecer el texto normativo excepción alguna respecto de ellas.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, indicar el reparo del CCU a la propia cifra mínima propuesta en el proyecto, al considerarla excesiva en sí misma. La experiencia derivada de todos estos años de trayectoria del movimiento consumerista ha evidenciado que en épocas de crisis económicas o de otra índole, el pago de las cuotas o la afiliación a una asociación, sea de consumo o de cualquier otra actividad social, es uno de los primeros gastos que se suprimen de la economía familiar; además, fomentar el asociacionismo con campañas dirigidas a la ciudadanía ha sido una actividad escasa, prácticamente nula, por parte de las distintas administraciones con competencias en materia de consumo.

Hemos de concluir por tanto que debería redefinirse el criterio tomando en cuenta ambas observaciones, de modo que se establezca un sistema de cálculo que incorpore los factores de extensión territorial y densidad poblacional que dé como resultado un cuadro gradual y, de partirse de una cifra mínima, esta sea sustancialmente menor a la consignada en la propuesta.

(...)

***“2. Las cooperativas de consumidores y usuarios únicamente podrán representar a sus personas socias y ejercer acciones de defensa de las mismas y de la entidad”***

(...)

El artículo 23 del Real Decreto Legislativo 1/2007 establece que *“también son asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas, que respeten los requisitos básicos exigidos en esta norma y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica”*

A tenor de lo anterior, parece lógico recoger la referencia de las cooperativas en el proyecto del REACU, acopiando así alguna de las especificidades de las cooperativas de consumo. Hasta el momento solo se recogía en el artículo 24 con la formulación de requisitos de solicitud.

**SEGUNDA:** *Artículo 10. Requisitos para las entidades inscribibles*

Debido a la idiosincrasia propia de las asociaciones, que responde al derecho a su libre organización, y donde unas se encuentran constituidas como federaciones, otras como agrupación de distintas asociaciones, otras como una sola asociación con asociaciones y “delegaciones” en diferentes territorios, consideramos que el requisito contenido en la letra a), consistente en que se desarrollen las funciones en al menos tres Comunidades Autónomas, debe ser evaluado teniendo en consideración y respetando ese derecho de autoorganización y las diferentes estructuras asociativas.

(...)

***“b) Las asociaciones de consumidores y usuarios tendrán un mínimo de 3000 socios individuales de pleno derecho, mientras que las cooperativas***

***de consumidores y usuarios tendrán un mínimo de 100.000 socios individuales de pleno derecho”***

***(...)***

El socio de una cooperativa de consumidores no es equiparable a una asociación de consumidores, ni por su implicación, ni por su aportación a la organización. Mientras en una asociación la vinculación viene determinada por el pago de la cuota asociativa, en las cooperativas la relación viene determinada por la aportación al capital social. De ahí que tenga sentido la diferencia de requisitos entre una figura y otra.

***(...)***

***“c) Disponer en, al menos, dos de las comunidades autónomas donde desarrollen su actividad de una delegación abierta al público, dedicada exclusivamente al desarrollo de su actividad, con atención personal especializada a los consumidores durante un mínimo de 37 horas semanales. Adicionalmente, podrá prestar dicha atención a través de una página web, siempre que se lleve a cabo con las mismas características y, al menos, en la misma franja horaria”***

***(...)***

El Consejo solicita la supresión de esta letra c) del artículo 10, su redacción es confusa e imprecisa y presenta una cierta incoherencia con la letra a) del mismo artículo

Por otra parte, las nuevas tecnologías han variado la forma de relación en cuanto al asesoramiento, la formación o la defensa jurídica de los derechos de las personas consumidoras no requiriendo la existencia de delegaciones. El Consejo recomienda que se dé autonomía a las organizaciones para desarrollar su actividad.

Subsidiariamente, se solicita la modificación de la letra c) en el sentido de que la atención a los consumidores, durante las horas contempladas en la norma y

en la franja horaria que la asociación establezca, pueda realizarse de modo virtual o en línea a través de una página web, incluso telefónicamente, de modo opcional o alternativo a la atención presencial, y no como una práctica necesariamente adicional. Ello garantiza la finalidad principal, es decir, la atención personal y especializada a los consumidores de modo sincrónico y en tiempo real, pero adecuándose a las posibilidades que la sociedad de la información ofrece tanto a las asociaciones como a las personas consumidoras, que pueden realizar sus consultas o presentar sus reclamaciones desde su propio domicilio.

Pensemos además que, en comunidades autónomas de gran extensión territorial, la existencia de una delegación física no va a ofrecer servicio, por su propia existencia, a las personas consumidoras de manera eficiente. Estas limitaciones pueden ser paliadas con las nuevas tecnologías.

Asimismo, resulta preciso aclarar y rebajar el número de horas de atención personal. La aclaración se precisa del adverbio “*adicionalmente*”, al resultar materialmente imposible prestar una atención personal y física durante un mínimo de 37 horas semanales y adicionalmente, prestar dicha atención a través de una página web, con las mismas características y en la misma franja horaria. Debería ser virtual o física, ambas atenciones a la vez, es materialmente imposible o, cuanto menos, gravosa para una entidad social.

Es preciso tener en consideración que la actividad de una asociación de consumidores no se limita únicamente a la atención presencial y personal de los consumidores individuales. Una asociación de consumidores desarrolla actividades informativas y formativas, tramita y presenta reclamaciones y denuncias, asiste a arbitrajes de consumo y transportes, tramita demandas judiciales, participa en proyectos normativos y órganos consultivos, acude a foros y actos en defensa de los derechos de los consumidores, etc. Todas estas actividades implican la necesidad de gestión de los recursos y estructurar los departamentos de trabajo y organizar al personal, distribuyendo las horas trabajadas en distintas tareas.

Y la reducción se solicita por el número de horas que se requieren, a saber, un mínimo de 37 horas semanales implica 7,4 horas al día, como mínimo. Parece un tanto exigente cuando la atención que presta la administración es de 35 horas semanales.

Sobre la redacción del apartado relativo a la **página web** también puede dar lugar a diferentes interpretaciones. Así, puede interpretarse en el sentido de que la web sería una medida complementaria a la atención presencial, pues se emplea el término *“adicionalmente”*. Sin embargo, el resto de la redacción parece plantear la página web como un sistema alternativo de atención, utilizando para ello expresiones excesivamente ambiguas como *“que se lleve a cabo con las mismas características”* o *“al menos, en la misma franja horaria”* cuando, en este último caso, las páginas webs no disponen de franja horaria ya que están activas y pueden ser consultadas en cualquier momento.

Por todo ello, sería preciso mejorar la redacción de ese apartado, aclarando si la atención a través de la página web puede sustituir la atención presencial exigida, si dicha atención web es suficiente con la existencia y el contenido en sí de dicha web o si debe contener un asistente virtual, chat o sistema similar de comunicación directa o remota y cómo se aplicaría y computaría el número de horas semanales requerido

(...)

***“e) Acreditar documentalmente la elaboración de proyectos dirigidos a la formación, información y defensa de los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, detallando por temas el contenido de la actuación y su repercusión”***

(...)

Es preciso detallar si los proyectos que enumeran en esta letra se han de dirigir a todos los consumidores y/o solo a los miembros de la asociación.

(...)

***“g) Disponer de un presupuesto destinado a actividades formativas, informativas o de difusión superior a 12.000 euros”***

(...)

Se sugiere que se modifique la redacción a fin de indicar que se destine una partida de 12.000 euros, dentro del presupuesto general, a actividades formativas, informativas o de difusión superior a 12.000 euros.

**TERCERA:** *Artículo 11. Socios individuales de pleno derecho.*

Es preciso que la norma contribuya a consolidar un movimiento de consumidores serio y responsable que responda a las señas de identidad y requisitos recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 19 de noviembre y que las asociaciones de consumidores sean auténticas asociaciones, evitando que el asociacionismo se produzca por vías indirectas ajenas a la voluntad real de la persona consumidora, o que ese asociacionismo se realice por voluntad de un tercero o por actos tales como la adquisición de un bien, de una publicación o la formulación de una consulta sin más.

Consideramos que el asociacionismo debe responder a un acto volitivo expreso y que la persona que se asocie a una organización de consumidores debe hacerlo de forma directa, libre y consciente de que va a formar parte de una asociación y que de este acto de voluntad se derivarán una serie de derechos y obligaciones.

(...)

***“Apartado 1. A los efectos de inscripción en el Registro, se considera que ostenta la condición de socio individual de pleno derecho aquella persona física o jurídica que cumpla los requisitos que el estatuto de la asociación determine, debiendo constar en cualquier soporte la declaración de voluntad de pertenencia, junto con una ficha con la acreditación de su identidad y número de socio que corresponda”***

(...)

A efectos meramente prácticos para reflejo en la futura norma de lo que es la realidad asociativa, entendemos que debe sustituirse la mención a un soporte

determinado que acredite la identidad y el número de socio que corresponda, *una ficha*, dado que el reconocimiento de pertenencia a una asociación, con la asignación de un número de socio y su identidad puede materializarse bien mediante un soporte físico de diferente denominación o bien a través de una mera comunicación electrónica.

(...)

***Apartado 2. Párrafo primero. Los socios de pleno derecho solo podrán ser contabilizados como tales si encuentran al corriente del pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias exigidas en los estatutos.***

(...)

El CCU propone se modifique el primer párrafo del apartado 2 , quedando redactado como se expresa a continuación: ***“Los socios de pleno derecho solo podrán ser contabilizados como tales si encuentran al corriente del pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias exigidas en los estatutos o en los acuerdos adoptados por los órganos estatutarios competentes, mientras que las cooperativas de consumidores y usuarios se someterán a los requisitos necesarios para la adquisición de la condición de socio establecidos en sus respectivos estatutos de acuerdo con lo establecido en la presente Ley 27/1999, de 16 de julio”***

La propuesta de cambio tiene su fundamento en que, si bien la referencia a las cuotas ordinarias a satisfacer por los asociados suele aparecer incluida en los estatutos, no ocurre lo mismo con las cuotas extraordinarias, cuya creación y refrendo ha podido tener lugar en fecha posterior a la promulgación de aquellos. Bastará para su legitimidad con que dichas cuotas extraordinarias sean aprobadas por el órgano estatutario que disponga de competencias para ello.

Asimismo, se clarifica la situación de asociado de pleno derecho de las cooperativas en base a lo dispuesto en la Ley 27/1999, de 16 de julio.

(...)

***“A los efectos del Registro, no se considerarán socios individuales quienes se encuentren exentos del pago de las cuotas en más de un 70% respecto del total de la cuota ordinaria”***

***(...)***

A este respecto, se debiera tener en cuenta el Informe nº 270 del Tribunal de Cuentas, sobre fiscalización del Instituto Nacional de Consumo del ejercicio 2010, establece claramente que se deben considerar al corriente de pago los asociados que hayan abonado al menos una cuota en un año, salvo que se establezca especialmente una causa de exoneración de pago por circunstancias excepcionales. En esas circunstancias excepcionales deberían contemplarse las peculiaridades de grupos específicos como estudiantes o de las personas consumidoras vulnerables, que precisamente pueden necesitar de una mayor atención.

Por otra parte, la interpretación conjunta de este artículo con el apartado b) del artículo 10, parece identificar a un socio de pleno derecho individual con una sola cuota. Esto puede colisionar con los estatutos de aquellas asociaciones donde se contempla la figura del socio familiar y, por tanto, la cuota es una cuota familiar. Esto es, se abona una sola cuota, cuyo pago se instrumentaliza a través de una de las personas con plenos derechos de socio o socia, denominada socia titular, pero pueden ser socios beneficiarios aquellos familiares y parejas convivientes, mayores de 18 años que viven en el mismo domicilio y que también se han afiliado expresamente, teniendo los mismos derechos como socios plenos. Todos forman parte de una unidad familiar de convivencia y contribuyen al pago de la cuota, aunque esta se pague por uno de ellos y todos son socios de pleno derecho individual, tendiendo reconocidos sus derechos estatutarios.

Por ello, es preciso aclarar de forma indubitada si los 3.000 socios individuales exigidos para formar parte del Registro se corresponden con 3.000 personas que expresamente se han afiliado como socios plenos y pagan cuota, aunque el pago se instrumentalice a través de una de ellas en la unidad de convivencia o si se corresponde con 3.000 cuotas

Además, la simple falta de pago de la cuota asociativa no constituye en sí misma causa de baja automática del socio, sino que esta debe conllevar un procedimiento que respete sus derechos como asociado.

(...)

***Apartado 4. Las asociaciones inscritas deberán disponer de listados de socios de pleno derecho que permitan, en cualquier momento, la comprobación del cumplimiento de los requisitos referidos en los apartados anteriores. En el caso de que el órgano encargado de la gestión del Registro solicitara la aportación de dichos listados, se acompañarán de certificación del secretario general de la asociación.***

(...)

En relación con este apartado, hay que mencionar que la figura del secretario general no está presente en todos los modelos asociativos. Cada organización se dota, conforme a sus Estatutos, de los cargos que componen su Junta Directiva, pudiendo formar parte de ellos, o no, la figura del secretario o secretaria general. En consecuencia, proponemos la supresión del término “**general**” asociado a la figura del secretario/a de la organización.

**CUARTA:** *Artículo 13. Documentación a depositar.*

(...)

***“e) Declaración de ausencia de conflictos de interés firmada por cada uno de los miembros de la Junta Directiva, así como de no participación en sociedades mercantiles con ánimo de lucro cuya actividad pueda tener alguna relación con los fines de la asociación”***

(...)

Hay que indicar que, valorando positivamente la finalidad que persigue este requisito, sin embargo, debería definirse cuándo puede producirse dicho

conflicto de interés y en qué tipo de sociedades no podrían participar por guardar relación con los fines de la asociación dado que los fines son amplios.

De otra parte, dichos requisitos de acceso o inscripción en el Registro no están regulados previamente. Ni el proyecto normativo que se informa ni el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 19 de noviembre, regulan la prohibición de que los miembros de la Junta Directiva de una asociación de consumidores participen en sociedades mercantiles, ni se exige la ausencia de conflicto de interés de sus miembros directivos. Por ello, en los artículos previos deberían recogerse expresamente estas cuestiones como prohibiciones expresas para la inscripción en el Registro.

(...)

***g) Declaración relativa a la apertura, traslado o clausura de delegaciones o establecimientos, incluyendo los títulos posesorios de estos, autorizaciones y licencias.***

(...)

Es preciso aclarar si este apartado se refiere a la entidad inscrita y a las asociaciones que pueden integrar su estructura asociativa y a qué se refiere concretamente con declaración sobre autorizaciones y licencias.

**QUINTA:** *Artículo 14. Publicidad y forma de acceso a la información depositada.*

El Registro debe ser público y accesible y no deben ponerse obstáculos para su consulta ni para acceder o facilitar datos solicitados, siempre con la garantía de la protección de datos personales en los términos del Reglamento UE y de la Ley Orgánica 3/2018<sup>20</sup>, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Resulta excesivo que, para el acceso a la información de los asientos y documentos depositados, ***apartado 3 del artículo 14***, se exija comparecencia

<sup>20</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-16673-consolidado.pdf>

personal, lo cual supone en la práctica una barrera de acceso a la información y es contraria a los principios de transparencia y de igualdad de acceso a la información pública. A juicio del CCU pudiera que se esté vulnerando la regulación prevista en la Ley 19/2013<sup>21</sup>, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por otro lado, *el apartado 6, letra b)*, implica un alto grado de discrecionalmente en la interpretación de términos como *“solicitudes manifiestamente repetitivas”*, no se concreta ni periodo ni se aporta más referencia o concreción, o *“carácter abusivo no justificado”*, siendo incompatible con el principio de transparencia y el derecho al acceso a una información que debe ser pública

**SEXTA:** *Artículo 22. Efectos de la inscripción y cumplimiento de los requisitos.*

El artículo comienza afirmando que *“la inscripción de una asociación en el Registro tendrá carácter constitutivo en los supuestos en que dicha asociación no figure inscrita, con carácter previo, en un registro de asociaciones de consumidores de ámbito autonómico”*.

La afirmación expuesta podría resultar contraria a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, cuyo artículo 5 reza: *“Las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación”* y, por su parte el artículo 10, dispone que las asociaciones reguladas en esta norma deberán inscribirse en el correspondiente registro a los solos efectos de publicidad.

Dicho sea de otra forma, la inscripción en el Registro de la asociación no tiene *per se* carácter constitutivo. Cuestión distinta es que una asociación que no se

<sup>21</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

esté inscrita tenga reconocidos ni acceso a los derechos y beneficios que la normativa confiere a las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas

**SÉPTIMA:** *Artículo 24. Requisitos de las solicitudes.*

(...)

***Apartado 3. La solicitud de inscripción se dirigirá al Registro y deberá realizarse por los órganos que, de acuerdo con los estatutos vigentes de la entidad, tengan encomendados el gobierno y representación de la misma, identificando la entidad a la que se refiere, la persona firmante y el cargo que ostenta o condición en la que actúa, adjuntando la documentación acreditativa.***

(...)

El CCU propone la modificación del apartado en cuanto a la mención de que la solicitud de inscripción la realicen **los órganos** que tengan encomendado el gobierno y representación de la entidad, pues al tratarse de un órgano colegiado difícilmente será, considerándolo en su conjunto, el que disponga de firma electrónica para sus relaciones con las administraciones públicas. Teniendo en cuenta que lo usual es que la representación de la organización recaiga en una persona física y no en un órgano colegiado, proponemos, a semejanza de lo previsto en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior para el caso de inscripción de nuevas asociaciones, que se haga alusión a que la solicitud será presentada por al menos uno de los promotores de la asociación.

(...)

***Apartado 6, letra a): Certificación del órgano competente donde se haga constar su inscripción en el correspondiente Registro de Cooperativas, así como copia de los Estatutos, debidamente autenticada.***

(...)

Se propone una redacción alternativa: ***“Certificación del órgano competente donde se haga constar su inscripción en el Registro de Sociedades Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como copia de los Estatutos, debidamente autenticada***

Las Comunidades autónomas tienen competencias en materia cooperativa por lo que la legislación nacional es supletoria. Solo las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades autónomas podrían inscribirse en el Registro del Ministerio, pero exceptuando cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal.

Teniendo en cuenta que el REACU tiene carácter nacional, se debería pedir como requisito el mismo carácter, pidiendo la inscripción en el registro nacional.

**OCTAVA:** *Artículo 27. Plazo de resolución.*

El silencio a la solicitud de inscripción en el registro de una asociación de consumidores no puede tener efectos positivos.

Si partimos de la base de que el propósito de este proyecto es intentar que las asociaciones que accedan al registro sean realmente asociaciones de consumidores y usuarios con una mínima presencia nacional y que cumplan una serie de requisitos de independencia y representación, y no otro tipo de entidades, empresas u organismos, atribuir un efecto positivo a la falta de respuesta a la inscripción podría implicar el registro de entidades que no cumplan con los requisitos recogidos en este articulado y, consecuentemente, que no se lograra el propósito de garantizar que las asociaciones inscritas sean asociaciones reales de consumidores con implantación a nivel nacional, derivándose de ello toda una serie de consecuencias legales.

La administración debe resolver la solicitud de inscripción en el plazo establecido, plazo que, en todo caso puede ser prorrogado

**NOVENA:** *Artículo 31. Depósito de los convenios o acuerdos de colaboración.*

Todo acuerdo que suscriba una asociación de consumidores con terceros, con independencia de que tengan naturaleza pública o privada, así como sus prórrogas, modificaciones o anexos, deban depositarse en el Registro. En este sentido, hay que señalar que no se indica nada en este artículo de los acuerdos que se hubieran suscrito con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

En aras de verificar que todo acuerdo que pudiera haberse firmado por una asociación de consumidores inscrita en el Registro cumpla con los requisitos exigidos, tanto en este Proyecto normativo como en el Real Decreto Legislativo 1/2007, sería preciso indicar expresamente en este artículo un plazo de tiempo por el que todas las asociaciones inscritas procedan a depositar los acuerdos suscritos con terceros que pudieran encontrarse en vigor, firmados antes de la entrada en vigor de este Reglamento.

**DÉCIMA:** *Artículo 32. Depósito de las cuentas anuales.*

(...)

***Apartado 4. La solicitud de depósito se dirigirá al Registro y deberá realizarse por los órganos que de acuerdo con los estatutos de la unión, federación o confederación tengan encomendados el gobierno y representación de la misma, identificando la entidad a la que se refiere, la persona firmante y el cargo que ostenta o condición en la que actúa, adjuntando la documentación acreditativa.***

(...)

La misma observación que la realizada en relación con el artículo 24 apartado 3, en cuanto a que debe modificarse la referencia genérica a ***“los órganos que de acuerdo con sus estatutos...”***, sustituyéndola por la específica de la persona que ostente la representación legal de la entidad.

**DÉCIMA PRIMERA:** *Artículo 33. Otras obligaciones de las asociaciones inscritas.*

Dado que el artículo establece la obligación de remisión anual de una extensa documentación, y que ello traerá como consecuencia directa la creación de nuevas cargas administrativas para las entidades inscritas, es por lo que se propone la ampliación del periodo en el que cumplir con lo obligado, quedando establecido en el primer cuatrimestre del año.

No debe obviarse tampoco el diferente nivel de dificultad que tienen los distintos modelos asociativos a la hora de recopilar los datos e información que aparece listada en el artículo 33, siendo mayores, al no disponer de ellos en las propias sedes, para las federaciones, uniones o confederaciones, que tendrán que recabarlos de entre sus organizaciones asociadas. La propuesta de ampliación contribuiría a equilibrar esos niveles de dificultad.

En conclusión, estas obligaciones no deben suponer una carga tal que dificulte la propia actividad de las organizaciones.

(...)

**“a) iii. Número de solicitudes de arbitraje presentadas y presencia en órganos de arbitraje”**

(...)

El Consejo sugiere que se incluya asimismo el número de mediaciones y conciliaciones presentadas por las organizaciones de consumidores.

**DÉCIMA SEGUNDA:** *Artículo 35 y 37*

Se debe hacer referencia al artículo 39, *régimen de recursos*, que es en el que se regula la posibilidad de recurso.

Como última cuestión, resulta contrario a derecho que la validez y eficacia de la exclusión en el Registro, de acuerdo con los supuestos previstos en el apartado 1) del artículo 35 del Real Decreto Legislativo 1/2007, sea con carácter inmediato desde la resolución que acuerda la misma, y no desde que la citada resolución adquiera firmeza, que sería una vez transcurrido el plazo para interponer recurso de alzada, si el mismo quedara desierto, o bien, tras la resolución del recurso de alzada.

**DÉCIMA TERCERA:** *Artículo 35. Baja en el Registro.*

Se propone recoger en este artículo, o bien en un artículo distinto, las consecuencias que se derivarían de que una asociación o una entidad de naturaleza no asociativa usara los términos “*consumidor o usuario o cualquier otro que induzca a error sobre su condición y legitimidad para la defensa de aquellos*” cuando no se encuentre inscrita en el Registro, bien porque no lo haya estado nunca o bien porque haya sido expulsada de este.

El proyecto normativo debe atribuir al Ministerio de Consumo, a través de la Dirección General de Consumo, no sólo la potestad para investigar esta clase de eventualidades, sino además la potestad para sancionar de forma efectiva y contundente a los responsables de supuestas entidades asociativas que se pretendan atribuir la condición de asociación de consumidores y usuarios cuando, hayan sido expulsadas del Registro, o ni siquiera han llegado a estar inscritas por no reunir los requisitos legales para ello.

Sin que se recoja la potestad de sancionar estas conductas, será difícil que desde el Ministerio de Consumo se puedan realizar actos que vayan más allá de una simple notificación al infractor.

**DÉCIMA CUARTA:** *Artículo 36. Causas de exclusión del Registro.*

Debiera revisarse el ***apartado segundo de este artículo***, especialmente la letra a) y c), donde se recogen una serie de excepciones a la percepción de ayudas

económicas o financieras de empresas o grupos de empresas suministradoras de bienes y servicios a las asociaciones de consumidores y usuarios, al considerar que los pagos y ayudas de empresas a las organizaciones de consumidores contribuyen a la su financiación y ponen en entredicho su independencia.

La propuesta de Real Decreto en este apartado va mucho más allá de lo que dispone el artículo 27 del Real Decreto Legislativo 1/2007.

**DÉCIMA QUINTA:** *Artículo. 37. Procedimiento de exclusión del Registro*

Que el procedimiento contemplado en el precepto normativo de referencia, por medio del cual se regula el procedimiento para la exclusión de una asociación, unión, federación o confederación de asociaciones de consumidores y usuarios del Registro, viene configurado con un plazo máximo de resolución de tres meses.

Si bien entendemos que se trata de un plazo ideal que busca evitar dilaciones en la resolución de los procedimientos de expulsión, entendemos que se trata de un plazo poco realista, habida cuenta de la situación actual de los organismos administrativos y los recursos disponibles que motiva, en ocasiones, tardanzas de hasta un año en resolver procedimientos.

Tomando en consideración que el efecto del transcurso del plazo de tres meses (o en caso de prórroga de hasta 4 meses y medio), sin que el órgano competente dicte resolución expresa, es la caducidad del procedimiento, entendemos que se debería ampliar el plazo máximo, lo cual no impide que se resuelva antes de su finalización. Por consiguiente, entendemos que debe ampliarse dicho plazo al objeto de evitar que los procedimientos de expulsión del Registro puedan decaer con casi absoluta seguridad por caducidad.

De otra parte, la Ley 39/2015 establece por medio de su artículo 25 apartado primero “[e]n los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo

*máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: [...]*

*b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95. [...]*

No obstante, tal y como viene configurado dicho precepto en el proyecto normativo, si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, *“sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación, o iniciar un nuevo procedimiento”*. Sin embargo, cualquier acto dictado tras la caducidad del procedimiento, que no sea la propia resolución que declara la caducidad, debe entenderse nulo.

Así, la STS de 12 de marzo de 2019, recurso 676/2018<sup>22</sup> establece: *“[...]La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Esta ha sido la regla general y ha motivado que numerosas sentencias de este Tribunal hayan venido sosteniendo, con carácter general, la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado al entender que «debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida» (STS de 24 de septiembre de 2008, rec. 4455/2004), o como se sostiene en la STS de 3 de febrero de 2010 (rec. 4709/2005) la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado «ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y eficacia». Es más, en nuestra STS nº 9/2017, de 10 de enero (rec. 1943/2016) se afirmaba que «el procedimiento caducado se hace inexistente [...]*”

Por consiguiente, debe modificarse el apartado sexto del artículo 37, de manera que de la redacción de este se extraiga con claridad meridiana que, transcurrido

<sup>22</sup> <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/9c49d13d44eed6e9>

el plazo que legalmente se determine y, en su caso, las prórrogas acordadas, sin que el órgano competente haya dictado resolución acordando o denegando la expulsión del Registro, debe acordarse la nulidad del mismo, cabiendo únicamente dictar resolución por la que se acuerde expresamente la caducidad del procedimiento. Ello no impide que el órgano pueda iniciar nuevo procedimiento con el mismo objeto.

Finalmente, indicar en relación al apartado séptimo del citado artículo, que la resolución motivada por medio de la cual se acuerde la suspensión temporal de la inscripción en el Registro debe ser susceptible de recurso en vía administrativa para asegurar así todas las garantías del procedimiento y las consecuencias vinculadas a la suspensión cautelar en el Registro no solo para la asociación sino también para las personas consumidoras y usuarias en cuyo nombre pueda actuar o representar.

### EN CONCLUSIÓN

Analizado el Proyecto de Real Decreto, así como la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, este órgano de consulta y representación de los consumidores y usuarios a nivel nacional realiza la alegación que antecede.

La secretaria del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de consulta y representación.

Madrid, 31 de enero de 2023

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil



Voto particular que formulan los vocales del CCU miembros de Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno<sup>23</sup>

### **“Comentarios de ADICAE al**

#### ***Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios***

Dentro del plazo establecido para ello aportamos la respuesta de ADICAE, como organización inscrita en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios con el número 5 y miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios, al Proyecto sometido a consulta, remitiendo en todo caso de manera complementaria a los comentarios formulados por ADICAE en las fases de consulta pública previa de la Dirección General de Consumo llevada a cabo en marzo de 2022 y a reiterando los formulados en la Audiencia pública lanzada en septiembre de 2022.

#### **1. Comentarios previos**

Con carácter previo queremos llamar la atención al hecho de que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) haga referencia en exclusiva a la consulta pública previa citada, pero no así a la audiencia pública de septiembre de 2022, en la que se sometió a consulta el mismo texto que ahora se nos traslada y que, tras esa fase de participación pública en la que ADICAE formuló aportaciones, no ha sido objeto de ninguna modificación.

Por otra parte, consideramos necesario destacar la conexión que el presente Proyecto de Real Decreto guarda con el Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores que tramita el Ministerio de Justicia y en el que participa el Ministerio de Consumo. Y si bien deseamos poner de manifiesto que el actual

<sup>23</sup> <http://consumo-ccu.consumo.gob.es/Secciones/composicion/reglamento161117.pdf>

Proyecto de Real Decreto en ningún caso debiera motivar retraso o demora alguna en la tramitación del Anteproyecto de Ley señalado, que reviste carácter urgente tanto por la materia que aborda como por la situación que afrontan los consumidores en la defensa de sus derechos e intereses colectivos, así como por los propios plazos de transposición (ya superado) y de aplicación efectiva (25 de junio de 2023) que recoge la Directiva que este Anteproyecto transpone, es igualmente necesario apuntar al hecho de que el abordaje de una cuestión tan íntimamente relacionada con el régimen jurídico de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios debiera comportar un enfoque más amplio que la mera reforma del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

Al respecto, la normativa actual del Registro Estatal y del régimen jurídico, financiación y representatividad de las asociaciones de consumidores está falta de una adecuada regulación completa conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, que ya en su artículo 1 determina que se registrarán por su legislación específica las asociaciones de consumidores y usuarios, entre otras, una legislación específica que no ha llegado a promulgarse como tal abarcando todos los aspectos necesarios. Una situación que deriva en el actual panorama de atomización (al menos 272 entidades que emplean la denominación “asociación de consumidores” en toda España a diferentes niveles territoriales), clientelismo e incluso eventuales comportamientos fraudulentos en el movimiento asociativo de los consumidores y que más que beneficiar a la colectividad en general y a los consumidores en particular, les perjudica.

A día de hoy, e incluso con las previsiones del actual Proyecto de Real Decreto, la inscripción en el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios sólo comporta la acreditación del cumplimiento de una serie de requisitos de carácter básicamente formal. Por ello debemos llamar la atención sobre esta cuestión, y resaltar la necesidad de que de forma urgente se regule la situación mediante la promulgación de una Ley de Asociaciones de Consumidores, que establezca con claridad y garantías suficientes que este tipo de entidades, de rango reconocido constitucionalmente y que ostentan la representación de derechos igualmente constitucionales y de carácter público en muchos casos, reúnen las condiciones efectivas, y no sólo en el plano formal, necesarias para el disfrute de los derechos y el ejercicio de las altas responsabilidades que les confiere la ley.

## 2. Propuesta alternativa: una Ley de Asociaciones de Consumidores

Se formula la PROPUESTA DE RETIRADA DEL PROYECTO de Real Decreto para optar por un **Proyecto de Ley de Asociaciones de Consumidores** al que ha aspirado desde siempre el asociacionismo de consumidores y fue reconocido por el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, en lo referente a la legislación específica aplicable a determinadas entidades de carácter constitucional como es el caso de las asociaciones de consumidores.

La regulación de las asociaciones de consumidores desde la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) en 1984 constituyó la primera legislación de impulso al movimiento asociativo de los consumidores (en aplicación del mandato contenido en el artículo 51 de la Constitución Española) a través del Capítulo correspondiente al Derecho de representación, consulta y participación, cuando no existían asociaciones. Y aunque este capítulo de la LGDCU se fue retocando en la Ley 44/2006, en la refundición operada mediante el Real Decreto Legislativo 1/2007, etc., sin embargo, no llegó a desarrollarse lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002, dejando al asociacionismo de consumo en un carácter meramente privado diluyendo así su carácter constitucional.

La citada Ley (Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación) establece en el apartado 3 del artículo 1 la necesidad de regular de forma completa y eficaz el propio estatus constitucional y legal de las Asociaciones de Consumidores:

*“Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales”.*

A pesar de que el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, indica que el objeto del Título II de dicho texto es

adoptar, conforme a la Ley Orgánica 1/2002, el régimen básico de las asociaciones de consumidores y la regulación específica a la que hayan de someterse, **son muchos los aspectos que no se abordan en el citado Título II para poder hablar de la existencia de una legislación específica completa ni adecuada** a la realidad económica y social actual.

**El proyecto de Real Decreto implica un abordaje parcial e incompleto de la regulación de las asociaciones de consumidores que, lejos de resolver los problemas que sufre el movimiento consumerista, puede contribuir a generar otros o ahondar en los ya existentes**

Aun siendo imprescindible abordar el desarrollo reglamentario que en relación al Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios mandataba el RDL 1/2007 en su artículo 33.2, la relevancia de las altas funciones atribuidas y reconocidas a las asociaciones de consumidores y usuarios y las nefastas consecuencias que ha tenido el mantenido abandono regulatorio al que tradicionalmente se ha sometido al movimiento asociativo de los consumidores en España hacen **profundamente inconveniente e ineficaz abordar de forma parcial y limitada la situación a través de una regulación como la propuesta, constreñida a establecer únicamente el reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios.**

Por tal motivo **formulamos como primera y principal alegación la de proponer la retirada del actual proyecto de Real Decreto y la toma en consideración de la presentación de un Proyecto de Ley que, en aplicación del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, establezca una completa legislación y regulación de las asociaciones de consumidores** como la hace tiempo promulgada en virtud de dicho artículo para los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; y las federaciones deportivas, entre otras<sup>24</sup>.

Esto permitiría desarrollar con claridad y de manera adecuada a la realidad económica, social y consumerista muchos de los aspectos recogidos en el Capítulo I del Título II del RDL 1/2007 (“Régimen jurídico básico de las

<sup>24</sup> Ejemplos de lo señalado son Ley orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, Ley orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, Ley orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos, La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (que regula las asociaciones, clubes y Federaciones Deportivas), etc.....

asociaciones de consumidores y usuarios”). No en vano, y como es preciso hacer notar, la propia denominación de dicho Capítulo hace referencia al carácter “básico” (y por tanto no desarrollado al completo) del régimen jurídico de las asociaciones que la norma recoge.

Es por ello por lo que ADICAE, y creemos que todas las asociaciones en diversos niveles, hemos reclamado en varias ocasiones una Ley de Asociaciones de Consumidores que definiera claramente sus competencias de rango estatal o autonómico y que permitiera acabar con los numerosos problemas que han debilitado y debilitan la representatividad de estas organizaciones. Una reclamación que, a día de hoy, además, se ve respaldada de manera añadida por la necesidad de adecuar y desarrollar el régimen jurídico básico en vigor conforme a una realidad muy diferente a la vigente en la fecha de redacción de la actual regulación.

A modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad **es preciso reflexionar sobre diferentes aspectos que atañen a la regulación y realidades del movimiento consumerista**: la inclusión de las cooperativas de consumo en este régimen jurídico específico; la revisión de la participación de asociaciones de consumidores en sociedades mercantiles; la incorporación de aspectos que impulsen un reforzamiento de las garantías de independencia de las asociaciones de consumidores; o la actualización de la regulación del Consejo de Consumidores y Usuarios como máximo órgano nacional de consulta y representación institucional, según lo define el artículo 37 del RDL 1/2007, por citar sólo algunos elementos.

Así, la ya antigua inclusión como asociación de consumidores de *“las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas”* que actualmente recoge el artículo 23 del RDL 1/2007 ha sido cuestionada en varios países de nuestro entorno a la vista de la evolución de estas entidades, algunas de las cuales se han constituido en muchas ocasiones en auténticas empresas multinacionales alejadas del espíritu que originariamente inspiró la referencia instaurada al efecto por la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y con muy pocas de las especificidades de las originarias cooperativas de consumidores. Esta realidad ha dado lugar incluso a que en determinadas representaciones en organismos de participación las

cooperativas ostenten la doble representación de la patronal y de los consumidores, algo a todas luces incongruente e indeseable.

También la participación en sociedades mercantiles por parte de las asociaciones de consumidores, contemplada en el artículo 28 del RDL 1/2007, debe ser objeto de revisión, dada la muy limitada regulación vigente y los riesgos que en materia de independencia de las asociaciones de consumidores conlleva esta previsión, como los relativos a la posible conformación de entramados societarios de difícil identificación que impidan evaluar o detectar situaciones de vinculación, dependencia u otras respecto a operadores del mercado.

Y en una perspectiva similar debe considerarse la necesidad y conveniencia de establecer criterios de incompatibilidad para ostentar cargos directivos orgánicos en una asociación de consumidores, incompatibilidades que cooperen a reforzar las garantías de independencia y que requieran de adecuado rango legal. En este sentido, sin perjuicio de la libertad individual de cada socio y de la pluralidad política recogida en la Constitución Española, debe contemplarse que quienes ostenten la condición de cargo público en las Administraciones Públicas, la de senador o diputado de las Cortes Generales o diputado de un Parlamento de las CC.AA. o del Parlamento Europeo, o la de Concejales de un Ayuntamiento, dirigente (cargos de las ejecutivas locales, provinciales, regionales o nacionales) de un partido político, etc., incurrir en causa de incompatibilidad para ejercer cargos dirigentes como socios en las asociaciones de consumidores. El mismo régimen de incompatibilidades debe ser aplicable a los dirigentes o cargos de las organizaciones empresariales y centrales sindicales.

Respecto al derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, resulta también necesario abordar la regulación del Consejo de Consumidores y Usuarios y la dotación de personalidad jurídica al mismo como la tienen todas las entidades de participación similares (incluso sin el carácter constitucional que otorga el art. 51 de la Constitución), como máximo órgano nacional de consulta y representación institucional, según lo define el artículo 37 del RDL 1/2007. La experiencia pone de manifiesto que resulta necesaria una revisión en

profundidad de su regulación para propiciar un necesario salto cualitativo en la labor de este órgano, en su representatividad y presencia, y en su capacidad de intervención efectiva ante un creciente volumen de disposiciones que afectan a los consumidores y que deben ser objeto de informe y valoración, a lo que se suma las claras limitaciones para garantizar una adecuada representación del Consejo en las múltiples representaciones que ostenta, a través de las organizaciones miembro, en los más de 60 órganos consultivos de otros departamentos ministeriales y organismos autónomos<sup>25</sup>.

Son varios los aspectos que debieran abordarse al respecto. Por una parte, su carácter de máximo órgano de representación comporta la necesidad de revisar si su composición refleja efectivamente este carácter. Por otra parte, perseguir una adecuada representación a través del Consejo de Consumidores requiere dotar al mismo, o a las organizaciones que lo conforman, de los medios necesarios para el ejercicio de las altas funciones que tiene encomendadas, estableciéndose un presupuesto específico para el Consejo de Consumidores que permitiese al mismo diseñar planes anuales o plurianuales de actuación.

Por otra parte, **la exigencia que la Directiva 2020/1828<sup>26</sup>, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, impone a las asociaciones de consumidores**, no puede resolverse bien en el actual marco normativo del Real Decreto Legislativo 1/2007 (RDL 1/2007), que limita la adquisición de la condición de asociación de consumidores a la mera inscripción en un registro (el REACU) y sin ningún condicionamiento de calidad ni cantidad. A este respecto, y dado que la representatividad se encuentra vinculada a la pertenencia al Consejo de Consumidores y Usuarios de España, y sin perjuicio de las propuestas que al respecto hemos formulado en la tramitación del Anteproyecto de Acciones de Representación, es preciso incorporar un desarrollo normativo cualitativo en base a las coordenadas impuestas por el RDL 1/2007 en su Título II que pueden y deben ser interpretadas con arreglo a las nuevas coordenadas que impone la transposición de la Directiva 2020/1828, actualizando la regulación sobre el

---

<sup>25</sup> Véase el informe del CCU “Presencia del Consejo de Consumidores y Usuarios en otros órganos de participación”, en <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/presenciaConsultivos0722.pdf>

<sup>26</sup> Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2020-81785>)

derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. De mantenerse la perspectiva de abordaje de la cuestión mediante, exclusivamente, la reforma propuesta del REACU, no se estaría estableciendo de manera completa la exigencia de representatividad y legitimación perseguida por la Directiva, generando una inevitable falta de garantías suficientes en la designación de entidades habilitadas para ejercer acciones de representación en lo que a la representatividad exigible se refiere.

### 3. Consideraciones generales de fondo

La primera consideración que quiere realizar ADICAE a propósito de la actual iniciativa, y tal y como se ha anticipado en el epígrafe precedente, tiene que ver con el propio estatus constitucional y legal de las Asociaciones de Consumidores, el cual no ha sido hasta el momento regulado de forma completa y eficaz con arreglo a lo previsto en el apartado 3 del artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación. Y es que si bien el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, indica que el objeto del título II de dicho texto es adoptar, conforme a lo previsto en el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, el régimen básico de las asociaciones de consumidores y la regulación específica a la que hayan de someterse, son muchos los aspectos que no se abordan en el citado Título II para poder hablar de la existencia de una legislación específica completa ni adecuada a la realidad económica y social actual.

Esto ha traído como consecuencia los males pasados y actuales del asociacionismo de consumo (y condiciona la superación o pervivencia de dichos males), principalmente la atomización arbitraria y absurda de este importante movimiento, el clientelismo derivado de su fragilidad, y la ineficiencia frente a unas competencias que se encuentran dispersas en casi todos los ministerios, además de la duplicidad entre competencias supuestamente plenas de las Comunidades Autónomas en materia de consumo.

Efectivamente, el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2002, en su apartado 3, engloba a las asociaciones de consumidores en el mismo rango que las principales organizaciones de carácter constitucional, marcando que todas ellas

se registrarán por su legislación específica y disfrutarán de privilegios y de reconocimiento legal, social y de toda índole, y en especial de una financiación apropiada a sus importantes funciones económicas, políticas y sociales en el marco de las instituciones españolas, y ello en base a que se tratan todas estas asociaciones a que refiere la Ley Orgánica de organizaciones a las que se les reconoce y otorga un rango institucional de asociaciones privadas de carácter público. Y si bien algunas de las organizaciones que contempla la ley disponen de completa regulación específica, separada y completa (Ley orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, Ley orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, Ley orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos, etc....) no es el caso de las asociaciones de consumidores.

ADICAE y otras asociaciones hemos reclamado en varias ocasiones una Ley de Asociaciones de Consumidores que definiera claramente sus competencias de rango estatal o autonómico y que permitiera acabar con los numerosos problemas que han debilitado y debilitan la representatividad de estas organizaciones.

Entendemos por tanto que las altas funciones de representación que ejercen las asociaciones de consumidores representativas en el marco del Consejo de Consumidores y Usuarios de España exigen en cualquier caso un desarrollo normativo cualitativo en base a las coordinadas impuestas por el RDL 1/2007 en su Título II que pueden y deben ser interpretadas con arreglo a las nuevas coordinadas que impone la transposición de la Directiva 2020/1828. De mantenerse la perspectiva de abordaje de la cuestión mediante una mera reforma de un registro “vulgar” de asociaciones como el REACU se estaría contradiciendo la citada Directiva y cualquier forma de transposición de la misma.

Por todo lo apuntado consideramos necesaria una revisión de mayor alcance y rango legal que la planteada, la cual a nuestro juicio debiera abordar, entre otros, los siguientes aspectos que a continuación se reseñan:

**Sobre la verificación de cumplimiento de los requisitos para la inscripción.**

Sin duda alguna una regulación que no aborde con la fuerza correspondiente la acreditación de los requisitos de independencia y capacidad jurídica y económica de tales organizaciones de consumidores inscritas en el Registro estaría faltando a la necesidad que se pretende hacer efectiva. Por ello la necesidad de establecer mecanismos de vigilancia y cumplimiento de los requisitos a la hora de acordar la inscripción resulta también una cuestión de primer orden a la que parece que el Reglamento podrá y deberá acceder estableciendo criterios específicos.

Además, la falta de una regulación específica en todo este tiempo ha tenido como resultado una paulatina pérdida de la importancia y categoría que se otorga por nuestro ordenamiento constitucional a las propias asociaciones de consumidores. Hemos asistido en los últimos años a procesos escandalosos con determinados chiringuitos asociativos que no hacían sino devaluar el carácter independiente y honrado de las organizaciones de consumidores, pero a la vez seguimos asistiendo sin cesar a un grave problema de intrusismo por parte de grupos, grupúsculos o simples despachos de abogados, que confunden interesadamente su papel de defensa de intereses particulares, con el papel de defensa del interés general que mantienen reconocido las organizaciones de personas consumidoras y usuarias.

Esta situación, que incluso ha sido puesta de manifiesto en diversas ocasiones por algunos tribunales, calificando el quehacer de estas “pseudosociaciones” como fraudulento, intentando aprovechar el beneficio de la justicia gratuita para personas que, accionando individualmente, sin el paraguas de una asociación de consumidores, no hubieran obtenido tal beneficio, provocan, por un lado, una distorsión del sistema y una desconfianza general hacia el papel de las Asociaciones de consumidores que desempeñan correctamente su papel, por definición de carácter no lucrativo; y por otro sin duda, una carga al erario público, sea estatal o autonómico, que éste no debe soportar.

Bajo todas estas premisas, se hace necesaria una regulación del Registro que aborde con toda contundencia estas cuestiones sobre independencia, capacidad y configuración asociativa, puesto que, de otra forma, se continuaría la tendencia de desprecio hacia las legítimas asociaciones de consumidores y los fines que persiguen.

Parece conveniente así también resaltar la necesidad de que el Reglamento aborde la configuración del registro atendiendo a las múltiples realidades asociativas y especificidades jurídicas y sociales que se plantean en el mundo del consumo. Cualquier persona puede entender que no parece lo mismo una organización de consumidores cuyo fin asociativo es la defensa del interés general de éstos, que un grupo de afectados por una práctica o circunstancia concreta, una cooperativa de consumo, una cooperativa de crédito o un despacho de abogados camuflado como organización de consumidores. En este orden de cosas, la regulación habrá de abordar esa disparidad en la conformación del mundo del consumo otorgando distinto tratamiento a quienes per se deben tenerlo y negando tal tratamiento a quienes sólo pretenden beneficiarse de una normativa laxa que les permita acomodar sus intereses personales.

En cualquier caso, y precisamente dada la función social atribuida a las asociaciones de consumidores y usuarios en defensa de unos intereses públicos y generales como son los de protección al consumidor (reconocidos en los artículos 51.1 de la Constitución y 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002), parece razonable establecer la exigencia de aportación, tanto en la solicitud de inscripción como anualmente para el mantenimiento de la misma, auditorías tanto contables como del número de asociados para acreditar los requisitos exigidos.

### **Sobre los requisitos para la inscripción en sí mismos.**

De forma explícita el artículo 33 del RDL 1/2007 (texto refundido de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios) establece que se fijarán al menos requisitos mínimos de implantación territorial, número de asociados, y programas de actividades a desarrollar, requisitos que deberán ser acreditados por las asociaciones para su inscripción, en su caso, en el REACU. De esta forma se persigue, indudablemente, evaluar la representatividad efectiva de las asociaciones que solicitan su inscripción en el REACU, aspecto de gran relevancia dados los especiales derechos que, en materia de legitimación y participación pública, entre otros, la Ley otorga a las asociaciones de consumidores. Dada la previsión contenida en la Directiva 2020/1828 sobre el reconocimiento de entidades habilitadas para la interposición de acciones de

representación debe analizarse el alcance de los requisitos que se establezcan, puesto que una excesiva laxitud al respecto comportaría el indudable riesgo de que cualquier mínimo grupo carente de representatividad pretendiese su inscripción a los meros y exclusivos efectos de alcanzar la legitimación prevista en la Directiva para la interposición de acciones de representación, en una más que perniciosa malversación de los derechos reservados al movimiento asociativo de los consumidores.

- **Implantación territorial.** Establece el RDL 1/2007 que deben inscribirse en el REACU las asociaciones “de ámbito estatal” y todas aquellas “que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma”. En punto a la implantación territorial, hemos tenido oportunidad desde ADICAE en los últimos años de incidir en que el reconocimiento estatal debe ir aparejado con un reconocimiento territorial por Comunidades Autónomas amplio, con implantación mayoritaria y presencia real en los territorios. No puede haber duda a nadie de que el elemento central de la regulación en materia de implantación territorial deben ser las personas asociadas que, además, contribuyan a formar el carácter y la configuración de la propia organización y mantengan una capacidad decisoria sobre ésta.

Es decir, que más allá de la posibilidad de tomar como implantación territorial presencia de “simpatizantes” o “interesados” o como se les quiera llamar, la asociación deberá tener personas asociadas, con derechos internos de participación efectiva en la organización, y con el número suficiente para conformar una entidad del suficiente tamaño e implantación que permitan tenerla por sólida.

En cuanto a los elementos concretos a considerar para valorar la implantación territorial efectiva los mismos deben responder por tanto a dos vertientes: a) el número de asociados por comunidades autónomas y b) la existencia de estructuras operativas de la asociación en diferentes comunidades autónomas. Y ello porque es indudable a nuestro juicio que el criterio de implantación territorial debe referirse a elementos de carácter real, y no meramente formal, de manera que no basta que unos estatutos declaren que el ámbito de actuación

de la Asociación sea “estatal” o “en las Comunidades Autónomas x, y, z” para evaluar la implantación territorial.

**a) Implantación territorial y número de asociados:** Según hemos señalado, la implantación debería evaluarse primeramente en base al número de socios acreditados y su distribución territorial, principal indicador de la implantación social de cualquier organización. Al respecto además es necesario establecer algún tipo de “mínimos”, de forma que tener 4.000 socios en una comunidad autónoma y 12 en otra comportase ya la consideración formal de que la organización tiene implantación territorial en 2 comunidades autónomas.

En todo caso resulta oportuno tomar como referencia los requisitos que tradicionalmente ha aplicado la Comisión Europea en el acceso a subvenciones de asociaciones de consumidores, exigiendo que los proyectos concurrentes involucrasen a la mitad más uno de los Estados miembro. Siendo que la vocación del REACU, en base a lo recogido en el artículo 33 del RDL 1/2007, es la de que dicho registro recoja las organizaciones de ámbito estatal, a efectos de implantación territorial debería considerarse como requisito el de contar con asociados en al menos 10 comunidades autónomas (que suponen la mitad más una de las 17 CCAA y las dos ciudades autónomas Ceuta y Melilla), con un mínimo en cada una de ellas según lo apuntado en el párrafo precedente. Este mínimo podría establecerse, por ejemplo, como proporción de asociados, en cada comunidad autónoma, respecto del total de asociados de la organización, ponderada en base a la población de cada comunidad autónoma.

**b) Implantación territorial y estructuras operativas de las asociaciones:** como vertiente complementaria para la evaluación de la implantación territorial debiera atenderse a la existencia o no, en qué número y con qué distribución en el territorio español, de oficinas, locales u otros espacios con los que la organización cuenta, a través de los que instrumenta la participación de los asociados, las labores de atención a los consumidores, y en general el desarrollo de las actividades propias de la asociación. Si bien la creciente digitalización de nuestra economía y nuestra sociedad habilita e incluso exige la explotación de los canales telemáticos y los recursos de la tecnología para la labor de las asociaciones de consumidores, la existencia de las citadas

estructuras operativas físicas en el territorio constituye un indudable elemento en lo que a la implantación territorial se refiere.

A este respecto la regulación deberá precisar qué se entiende por “oficina”, “local”, “sede”, etc. de las asociaciones, a fin de evitar la declaración como tal de meros despachos de abogados o espacios empleados por terceras organizaciones o entidades, dado que no sólo cabrían dudas sobre en qué medida este tipo de sedes representan una presencia efectiva, sino que incluso generan riesgos de confusión entre los consumidores y de potenciales conflictos de interés perjudiciales para el movimiento asociativo de los consumidores en sí mismo.

**c) Número de asociados.** Si bien el número de asociados es objeto de consideración en la actualidad exclusivamente para el acceso a beneficios específicos (en materia de subvenciones, de participación en el Consejo de Consumidores y Usuarios, etc...), la incorporación de lo previsto en la Directiva 2020/1828 respecto a las “entidades habilitadas” hace necesario abordar el tratamiento que se desea dar a dicha cuestión: bien considerando dicho reconocimiento para la interposición de acciones de representación como un aspecto reservado a las organizaciones más representativas, bien considerando el mismo como derecho de toda organización inscrita en el REACU. De optarse por esta última vía, la propia inscripción en el REACU debiera requerir entre los requisitos el acreditar un determinado número mínimo de socios (y una determinada mínima implantación territorial), aspecto que el artículo 23 del RDL 1/2007 permitiría sin que ello supusiera ninguna restricción al derecho libre de asociación.

**d) Consideración de asociado.** También habrá el texto reglamentario de abordar la condición de socio, su pertenencia a la organización y la comprobación de su situación de alta o de baja, fijando criterios claros y fácilmente interpretables, a fin de evitar situaciones confusas o comprometidas que puedan llevar a dudas que finalmente generen perjuicios a las propias asociaciones y a sus direcciones. Resulta en consecuencia necesario determinar con claridad, en relación a la acreditación de asociados a cualquier nivel, los requisitos que permiten considerar a una persona como asociada. A tal fin las claves para ello son la existencia de una voluntad personal expresa por parte

del asociado para adquirir tal condición (en una ficha solicitando la incorporación como asociado) y la asunción de un compromiso de pago de las cuotas fijadas por la asociación, a través por ejemplo de una domiciliación bancaria a tal efecto.

***e) Programa de actividades a desarrollar.*** Es cierto que en muchas ocasiones asistimos a determinadas campañas de marketing consumerista, si se nos permite la expresión, en las que las actividades asociativas vienen de la mano más de intereses particulares de los grupos dirigentes de las organizaciones, tanto económicamente como de facto, cuanto que otras ocasiones las actividades se orientan pura y simplemente a engrosar números de personas integradas en la organización sin tener un papel concreto a realizar. Por todo ello, los programas de actividades de las organizaciones deberán reflejar un apego a las grandes cuestiones del consumo y su afectación concreta sobre las personas consumidoras, pero no solamente bajo la perspectiva de servir de agencias de reclamaciones, sino también para la movilización y la reivindicación constantes para lograr los objetivos constitucionales de protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores. Y que además esas imperiosas actividades de movilización y reivindicación tengan un absoluto matiz de independencia en el más alto sentido de su significado.

### **Sobre las nuevas realidades del consumo y su relación con la implantación territorial**

La propuesta previa manifiesta su opinión en el sentido de precisar que los nuevos hábitos del consumo han llevado a que la actividad más principal en el ámbito asociativo se realice por vía telemática sin una conexión física respecto del lugar de actuación, por lo que se puede genera inseguridad sobre el lugar en el que inscribir a determinada organización de consumidores.

La realidad sin embargo es terca en enseñarnos la certeza de un mundo del consumo sometido a frentes en el ámbito internacional, estatal, autonómico y aun local. Por más que podamos pensar en una actividad telemática de las asociaciones, la realidad es que las pantallas existen, pero la calle y el mercado

siguen exigiendo una respuesta concreta y clara a las necesidades de defensa de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras.

Sin ánimo de exhaustividad, hemos vivido en los últimos años diversos procesos de fraudes en el ámbito estatal que desmienten esa cicatera visión de actuaciones únicamente telemáticas en las que puede generarse inseguridad por el ámbito territorial de actuación.

Tomando referencias temporales más o menos cercanas, en los últimos quince años hemos asistido a los masivos fraudes de los bienes tangibles, a mediados de la década de los 2000, pasando por la imposición millonaria e incontrolada de productos tóxicos como las participaciones preferentes en todo el Estado por una Banca ávida de beneficios tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, o los sorprendentes manejos para la colocación indiscriminada de cláusulas abusivas en los contratos de préstamo hipotecario, que se extendió sin solución de continuidad durante varias décadas sobre los consumidores españoles, y tomando como final los procesos de cartelización de beneficios de los concesionarios y marcas de vehículos, las reclamaciones en materia de telecomunicaciones que se repiten por todo el Estado, los abusos en las facturas de suministros básicos o las negligencias medioambientales de Volkswagen, sin ir más lejos, con la consecuente reparación económica.

No sabemos con exactitud si esa enumeración desmiente o descalifica las afirmaciones que realiza la propuesta previa, pero desde luego sí supone una llamada de atención a fin de que se adopten medidas con los pies en el suelo y sabiendo que pese a que las nuevas realidades nos puedan llevar a pensar en un mundo no separado de la realidad digital, ésta tiene unos contornos y la calle y el mercado tienen otros bien distintos, en los que es habitual que las lesiones masivas a personas consumidoras y usuarias puedan tener efectos desde lo local hasta lo europeo o lo internacional.

Ello nos lleva necesariamente a considerar que claro que las organizaciones de consumidores y usuarios pueden tener un ámbito autonómico, pero también pueden tenerlo estatal y local, cada una dentro de sus potestades de

autoorganización, pero también en el marco de sus deseos de actuación y crecimiento.

No alcanzamos a percibir la inseguridad jurídica que se nos traslada por la propuesta por razón territorial, puesto que, en términos generales, no será tan importante si la actividad es telemática o no lo es, cuanto el lugar físico en el que se produce el hecho o comportamiento que genera la actuación de una organización de consumidores.

### **Sobre la estructura del REACU**

En la medida en que el artículo 24 del RDL 1/2007 y el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establecen una especial legitimación de las asociaciones de consumidores para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios, y de que dichas previsiones deberán ser moduladas en el marco de la transposición de la Directiva 2020/1828, sobre acciones de representación, el desarrollo del REACU se constituye en una importante oportunidad para concretar de forma clara algunos aspectos clave respecto de la legitimación señalada y respecto del reconocimiento de la condición de “entidad habilitada” en el contexto de la citada Directiva.

A este respecto son dos las opciones que se plantean, según se anticipaba ya en este documento al abordar el requisito de número de asociados: bien exigir un número mínimo de asociados para poder ser inscrito en el REACU, o bien diferenciar, en dicho registro, secciones en base a las cuales se reconozcan unos determinados derechos o beneficios específicos, en este caso en materia de legitimación para la defensa colectiva de los consumidores en función de la representatividad efectiva de cada asociación.

Caso de optarse por la segunda de las alternativas mencionadas, deberían al menos diferenciarse dos secciones en el REACU: una de carácter general y otra reservada a las asociaciones más representativas, en base a las realidades acreditadas por cada organización en cuanto a implantación territorial, número de asociados, alcance efectivo de sus actividades, etc..... De esta forma, y de

manera equivalente a lo actualmente previsto en materia de acciones judiciales para la defensa de intereses difusos (art. 11.3 de la LEC y art. 24.2 del RDL 1/2007), que restringe dichas acciones a las asociaciones más representativas entendiendo por tales las que forman parte del Consejo de Consumidores y Usuarios, y sin perjuicio de la citada restricción vigente, la capacidad de obtener el reconocimiento de entidad habilitada debería ir ligada a la inscripción en la sección señalada del REACU. De esta forma se establecería la garantía de que sólo aquellas entidades con un determinado grado de representatividad, con una actuación demostrada no exclusiva o principalmente ligada a la acción judicial sino también a otros ámbitos propios que la Ley encomienda a las asociaciones de consumidores, pudieran intervenir en acciones de representación (según la jerga de la Directiva, acciones colectivas según la regulación española en vigor)

Por otra parte, la existencia de diferentes tipos de organización en el REACU (asociaciones de consumidores propiamente dichas, por un lado, y cooperativas que contemplen la educación y formación de sus socios, por otro) hace también razonable diferenciar estas realidades en el plano de la inscripción registral. De forma equivalente a lo recién señalado en materia de representatividad y legitimación, procede diferenciar entre organizaciones cuya existencia está centrada de forma absoluta en la labor de formación, información, representación y defensa de los consumidores y aquellas que circunscriben su intervención y objetivos a la educación y formación de sus propios miembros. Esto comporta la conveniencia de, en cada una de las dos secciones previamente propuestas (sección “general” y sección de “organizaciones más representativas”) existieran dos subsecciones, una relativa a “asociaciones y organizaciones de consumidores” y otra recogiendo las “cooperativas de consumidores”.

Esta subdivisión debiera además conllevar una diferenciación de derechos y beneficios a reconocer a cada tipología, contribuyendo así a clarificar la realidad del movimiento asociativo de consumidores en España

En todo caso, consideramos que deberían regularse de manera específica los requisitos concretos para este tipo de organizaciones distintas a las asociaciones de consumidores en sentido estricto, dadas sus peculiaridades, y

sin perjuicio de establecer secciones específicas dentro del Registro, como hemos señalado, dadas tales particularidades.

### **Sobre las consecuencias de incumplir los requisitos.**

La voluntad manifestada de abordar un desarrollo de lo previsto en el último párrafo del artículo 33.2 del RDL 1/2007 constituye además una oportunidad para clarificar la posible ambigüedad de la actual redacción de la ley. La norma, por una parte, impone a cualquier asociación de consumidores de ámbito estatal (y aquellas que operen principalmente en más de una comunidad autónoma) la obligación de inscribirse en el REACU. Esto pudiera dar lugar a interpretar que, al margen del cumplimiento o no de los requisitos establecidos por la propia ley y sus desarrollos reglamentarios, deben necesariamente figurar inscritas en el REACU. No obstante, el propio artículo 23 del RDL 1/2007, al definir qué son asociaciones de consumidores, clarifica que lo serán aquellas que, aparte de otros aspectos, reúnan “los requisitos específicos exigidos en esta norma y sus normas de desarrollo...”. Por tanto, si el reglamento del REACU establece unos requisitos que no son acreditados por la asociación que solicita su inscripción, le quedará vetada dicha inscripción, y deberá de inmediato cesar en el uso en su denominación los términos consumidor o usuario, asociación de consumidores y usuarios o cualquier otra expresión similar que induzca a error o confusión, según recoge el artículo 25 del RDL 1/2007

Siendo esto claro, conviene y es relevante que la propia norma a desarrollar contenga de forma explícita la previsión relativa a la denegación de la inscripción y sus consecuencias.

### **Requisitos de independencia de las asociaciones de consumidores**

Los requisitos de independencia recogidos en el artículo 27 del RDL 1/2007, así como los aspectos relativos a la Participación en sociedades mercantiles (artículo 28) y a la definición del marco de colaboración con operadores del mercado (artículo 29) requieren una concreción y desarrollo complementarios a las previsiones contenidas en la actualidad en el RDL.

Entendemos que posiblemente la iniciativa legislativa en curso no es la ocasión para profundizar en el detalle de estos elementos, pero deseamos hacer constar que, dada la relevancia de los mismos en el contexto del impulso y saneamiento del movimiento asociativo de los consumidores la norma a desarrollar deberá necesariamente contemplar precisiones, aclaraciones y criterios que complementen, en la perspectiva de una adecuada seguridad jurídica, todos los aspectos mencionados.

### **Sobre el Consejo de Consumidores y Usuarios**

Difícilmente puede desligarse, en una regulación como la propuesta, directamente vinculada al derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, de la regulación del Consejo de Consumidores y Usuarios como máximo órgano nacional de consulta y representación institucional, según lo define el artículo 37 del RDL 1/2007.

Si bien su composición y funciones han sido reglamentadas en varias ocasiones desde 1990 (Real Decreto 2211/1995, Real Decreto 1203/2002, y el vigente Real Decreto 894/2005), la experiencia pone de manifiesto que resulta necesaria una revisión en profundidad de su regulación para propiciar un necesario salto cualitativo en la labor de este órgano, en su representatividad y presencia, y en su capacidad de intervención efectiva ante un creciente volumen de disposiciones que afectan a los consumidores y que deben ser objeto de informe y valoración, a lo que se suma las claras limitaciones para garantizar una adecuada representación del Consejo en las múltiples representaciones que ostenta, a través de las organizaciones miembro, en órganos consultivos de otros departamentos ministeriales y organismos autónomos.

Son varios los aspectos que debieran abordarse al respecto. Por una parte, su carácter de máximo órgano de representación comporta la necesidad de revisar si su composición refleja efectivamente este carácter. En consecuencia, la revisión de la acreditación efectiva de los requisitos fijados para formar parte del mismo y la aplicación de los requisitos propuestos en este documento para el acceso al REACU en materia de implantación, número de socios y actividad

efectiva son elementos fundamentales de partida para conectarlos con los vigentes requisitos para entrar al Consejo de Consumidores que recoge el Real Decreto 894/2005.

Por otra parte, perseguir una adecuada representación a través del Consejo de Consumidores requiere dotar al mismo, o a las organizaciones que lo conforman, de los medios necesarios para el ejercicio de las altas funciones que tiene encomendadas. De lo contrario será difícil que, frente a un marco general en el que los operadores del mercado destinan ingentes recursos a su acción de influencia en la normativa, en las decisiones y en el propio mercado (incluyendo a los consumidores), el Consejo de Consumidores pueda hacer eficaz desde el mero voluntarismo, en el mejor de los casos. Esos medios no pueden quedar al albur del libramiento de créditos del ministerio como en la actualidad, sino que debiera establecerse un presupuesto específico para el Consejo de Consumidores que permitiese al mismo diseñar planes anuales o plurianuales de actuación.

Además, y en la medida en que el Consejo de Consumidores mantenga una composición amplia, resultaría conveniente recuperar el enfoque que en su día se aplicó, estableciendo un Pleno, una Comisión Permanente y Comisiones técnicas, siendo novedad respecto a la actualidad la figura de la “Permanente”. Esta Permanente se debería conformar con, de entre las organizaciones del Consejo, las más representativas, y por tanto las que previsiblemente cuentan con mayores estructuras para atender esa participación institucional.

#### **4. Alegaciones y comentarios al articulado**

Formulada la propuesta de una nueva Ley, con carácter subsidiario formulamos aquellas alegaciones de cambios en el actual Proyecto de Real Decreto para profundizar coherentemente en la posición anteriormente justificada.

##### **1. Sobre la condición esencial que define el carácter estatal de una organización**

En el **artículo 2** se establecen los criterios para **la consideración del ámbito territorial efectivo de una asociación de consumidores**. A estos efectos se establece en el apartado 1.a) que el ámbito será estatal cuando *“su actividad principal se desarrolle en tres o más comunidades autónomas”*. En la letra b) del mismo punto concreta que se considerará que la asociación desarrolla su actividad en una comunidad autónoma *“cuando más de 500 socios individuales residan en ella”*

La exigencia de actividad en tres comunidades autónomas se antoja sumamente limitada para definir un ámbito estatal. A este respecto resulta oportuno tomar como referencia los requisitos que tradicionalmente ha aplicado la Comisión Europea en el acceso a subvenciones de asociaciones europeas de consumidores, exigiendo que las asociaciones beneficiarias representasen a la mitad o a la mitad más uno de los Estados miembro<sup>27</sup>.

Siendo que la vocación del REACU, en base a lo recogido en el artículo 33 del RDL 1/2007, es la de que dicho registro recoja las organizaciones de ámbito estatal, a efectos de implantación territorial **debería considerarse como requisito el de contar con asociados en al menos 10 comunidades autónomas** (que suponen la mitad más una de las 17 CCAA y las dos ciudades autónomas Ceuta y Melilla).

Respecto al número de socios mínimo para considerar que la asociación desarrolla su actividad en una comunidad autónoma resulta poco proporcionado el establecimiento de un mínimo lineal sin tener en cuenta el **volumen de población y de provincias de cada comunidad autónoma** en cuestión. Así, el hecho de que una organización disponga de 500 asociados en una sola provincia de Castilla León o Andalucía, pero ninguno en el resto de las provincias de esa comunidad hace poco razonable considerar que la organización desarrolla su actividad en la comunidad autónoma como tal.

---

<sup>27</sup> Véanse Anexo II de la [DECISIÓN No 1926/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO](#) de 18 de diciembre de 2006 por la que se establece un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013); o artículo 5.1 del [REGLAMENTO \(UE\) No 254/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO](#) de 26 de febrero de 2014 sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión no 1926/2006/CE

Por ello resultaría necesario establecer un criterio que tuviese en consideración estos elementos, puesto que tener 500 socios en comunidades autónomas de gran población como Madrid es muy poco representativo, al tiempo que disponer de 500 socios en Ceuta o en La Rioja es proporcionalmente más relevante desde un prisma de la representatividad social de la organización en el territorio. El mínimo podría establecerse como proporción de asociados, en cada comunidad autónoma, respecto del total de asociados de la organización, ponderada en base a la población de cada comunidad autónoma.

## 2. Sobre el requisito de actuación efectiva en al menos tres comunidades autónomas

En conexión con lo anterior, el **artículo 10** establece los **requisitos** que han de cumplir las asociaciones para solicitar su inscripción en el Registro. La **letra a)** recoge la exigencia de que la organización **desarrolle sus funciones de forma efectiva en, al menos, tres comunidades autónomas**. Por una parte, y entendiendo que la referencia a desarrollar “sus funciones de forma efectiva” se corresponde con lo establecido en el artículo 2.1.b) del Reglamento (contar con un mínimo de socios en cada comunidad autónoma) resultaría conveniente incorporar esa remisión o referencia en esta letra a) del artículo 10.

Por otra parte, y en lo que respecta al número de comunidades autónomas requerido, volvemos a incidir en elevar a 10 el número de comunidades autónomas, según los planteamientos y argumentos recogidos en el apartado 1 de estas alegaciones y propuestas al articulado.

## 3. Sobre el requisito de contar con un mínimo de 3.000 socios

La **letra b)** del mismo **artículo 10** establece como requisito el que la asociación cuente con un mínimo de **3.000 “socios individuales de pleno derecho”**. No obstante, en coherencia con lo propuesto en estas alegaciones en relación al alcance de la implantación territorial de una organización para poder ser considerada como de ámbito estatal, entendemos que el número mínimo de socios requerido no debiera ser inferior a los 5.000, según los criterios de mínimo de socios por comunidad autónoma.

#### 4. Sobre el requisito de delegaciones abiertas al público

La **letra c)** impone la obligación de disponer en al menos 2 comunidades autónomas de “una delegación abierta al público”. Al respecto debiera precisarse, como mejora técnica, si las instalaciones principales de la Asociación (normalmente coincidentes con la sede o domicilio social) computan en lo referente a este requisito, a fin de evitar interpretaciones dispares.

En cuanto al **número de “delegaciones”** requerido, nuevamente se plantea la perspectiva de si la existencia de las mismas en únicamente dos comunidades autónomas permite valorar el ámbito de la organización como estatal. Si bien es cierto que los sistemas de comunicación tecnológicos permiten cada vez un mayor grado de interacción a distancia, la existencia de amplias capas de consumidores no familiarizados aún lo suficiente con dichos sistemas hacen necesario plantear una exigencia mayor en cuanto a los puntos de desarrollo físico de la actividad de la Asociación. En consecuencia, planteamos elevar de 2 a 5 el número de comunidades autónomas en las que la Asociación dispone de “delegación”

Respecto al **establecimiento de un mínimo de 37 horas** semanales de prestación de atención “personal y especializada” a los consumidores son varias las precisiones y valoraciones a formular. Por un lado, la referencia a atención “personal” genera la duda de si se pretende una atención presencial, al margen de la atención creciente a través de medios a distancia. De ser así, convendría precisar esta cuestión para evitar confusión. Por otra parte, la no fijación de ningún requisito equivalente y cuantificable en otros ámbitos de la actividad de las asociaciones **sugiere un sesgo en la concepción que el Ministerio tiene respecto a la finalidad y actividad de las asociaciones**, al primar de forma evidente sus labores de atención, asesoramiento y reclamaciones frente a otras que como movimiento organizado de los consumidores les son propias y resultan fundamentales, como la información, formación, participación, reivindicación, representación, y un largo etcétera. Precisamente por eso las asociaciones de consumidores son objeto de un régimen especial, y por eso no son Oficinas Municipales de Información al Consumidor, ni despachos de abogados, etc.... Finalmente, y desde otra perspectiva, la imposición de un

mínimo de horas para labores de atención presencial (y no exclusivamente a distancia), si esa es la perspectiva pretendida, tiene sentido lógico, pero la determinación de 37 horas semanales bien pudiera resultar excesiva como tal mínimo, proponiéndose la consideración de fijar dicha cifra en el rango de las 25-30 horas semanales. De lo contrario se estaría incitando a las asociaciones a volcar su actividad principal en las labores de atención, cuando pese a la gran relevancia de dicha labor no se trata de la actividad exclusiva de las asociaciones de consumidores en el contexto de un movimiento social organizado.

### 5. Sobre el requisito de presupuesto mínimo

En su **letra f)** el artículo 10 establece el requisito de que la organización cuente con un presupuesto mínimo de, al menos, 90.000 euros. Compartiendo la perspectiva de que los requisitos incorporen un mínimo de presupuesto de ingresos, entendemos oportuno concretar que dicho **presupuesto sea el correspondiente a los ingresos por cuotas de socios**, y no a los ingresos totales. De esta forma se refuerza un planteamiento clave, cual es que los socios constituyan un soporte económico fundamental de la organización a través de las cuotas que abonan.

### 6. Sobre la definición de “socios individuales de pleno derecho”

El **artículo 11** define en qué condiciones los asociados serán considerados “**socios individuales de pleno derecho**” a los efectos del Reglamento. La propia denominación o título del artículo lleva a interpretar de inicio que se está abordando la definición de aquellas personas que, habiéndose asociado a la organización, disfrutan de todos los derechos sociales. En tal sentido, resulta uso extendido que la condición de socio se adquiera, además de mediante la preceptiva declaración o solicitud personal, libre y voluntaria de incorporación a la asociación, a través del pago de la cuota o cuotas que cada organización tenga establecidas.

Las cuotas suelen abonarse en diversos periodos (semestral, mensual, anual...), en función de la libertad de autoorganización que la Ley 1/2002 establece para las asociaciones. Está claro para ADICAE y seguramente para la mayoría de las asociaciones que el asociacionismo parece implicar algún tipo de cuota, además

del reconocimiento de la reserva a favor de las organizaciones del derecho de admisión y/o expulsión recogidos en los estatutos con respeto a los derechos constitucionales de no discriminación, etc....

Sin embargo, el **apartado 2 del artículo 11** incorpora en la definición de “socio de pleno derecho” un concepto confuso, como el de encontrarse “al corriente de pago de las cuotas” exigidas en los estatutos.

Más allá de que no necesariamente todos los estatutos de todas las organizaciones contemplan que el impago de una cuota cualquiera conlleva la pérdida o suspensión de los máximos derechos sociales, o que en contextos de crisis las organizaciones, dentro de su libertad de acción y autoorganización, pueden acordar el mantenimiento de los derechos sociales aunque el socio impague alguna cuota, la definición establecida en el proyecto de Real Decreto introduce confusión y dificultades interpretativas indeseables. Así, cabe preguntarse cuál es el significado exacto de “encontrarse al corriente de pago de las cuotas”. A modo de ejemplo, ¿qué debe considerarse cuando la cuota establecida se abona cada dos años o por períodos superiores? ¿Cómo interpretar el concepto en los supuestos de pago de cuotas semestrales, trimestrales, o equivalentes? O ¿cómo debe considerarse al socio que, no habiendo abonado su cuota a su vencimiento, mantiene sus plenos derechos sociales por haberlo acordado así el máximo órgano de gobierno de la Asociación, o los propios estatutos? En muchos de estos casos la persona puede seguir ostentando todos los derechos sociales, lo que generaría (en el ejemplo expresado) una evidente contradicción con el espíritu de lo que, aparentemente, la norma pretende precisar (la consideración como socio sólo en aquellos casos en que la persona ostenta sin limitación todos sus derechos sociales).

Siendo que además entre los requisitos se fija el de disponer de un mínimo de ingresos (que nosotros proponemos considere sólo los ingresos por cuotas ordinarias abonadas por los socios según lo indicado en la alegación precedente, en el punto 5 de este documento), y tomando en cuenta que se está haciendo referencia a socios “de pleno derecho”, creemos que incorporar en la definición abordada el concepto “al corriente de pago” carece de utilidad e introduce una distorsión contraria al fomento de la participación asociativa que

las asociaciones deben impulsar, resultando más claro y definitorio el concepto de “socios que ostenten y disfruten de todos los derechos sociales” junto al requisito de ingresos mínimos por cuotas ordinarias de socios.

## 7. Sobre las declaraciones de ausencia de conflictos de interés

El **artículo 13** establece en su **letra e)**, entre la documentación a depositar en el Registro, una “**Declaración de ausencia de conflictos de interés**” en la que incluye la relativa a la “no participación en sociedades mercantiles con ánimo de lucro cuya actividad pueda tener alguna relación con los fines de la asociación”. Resultando adecuado el establecimiento de elementos de garantía de ausencia de conflictos de interés de los miembros de la Junta Directiva, es preciso clarificar el alcance de la declaración requerida, dado que la mera posesión o titularidad de, por ejemplo, acciones de sociedades cotizadas no puede constituir potencial conflicto de interés. De hecho, dicha titularidad resulta no sólo algo extendido entre los consumidores y pequeños ahorradores como simple instrumento de ahorro-inversión, sino que permite la representación de los consumidores pequeños accionistas en el Gobierno de estas sociedades dentro de los objetivos y fines naturales de las asociaciones de consumidores. En consecuencia, entendemos necesario corregir la referencia contenida en la citada letra e) del artículo 13, sustituyendo la actual referencia por otras fórmulas que de forma más clara y precisa impidan la existencia de conflictos de interés, efectivos o potenciales, derivados de una participación directa o mediante vinculaciones ligadas a capacidad de influencia real y efectiva en las sociedades mercantiles en cuestión.

## 8. Sobre la inscripción de resoluciones judiciales

En la **letra i)** del mismo **artículo 13** se determina también entre la documentación a depositar en el Registro “*las resoluciones judiciales que afecten a actos susceptibles de constancia registral*”. Al respecto, como mejora técnica, entendemos necesario clarificar que serán las resoluciones judiciales firmes las susceptibles de depósito e inscripción, toda vez que, de lo contrario, de producirse una eventual revocación posterior de una resolución no firme, se podrían haber generado daños irreparables a la organización en cuestión. En todo caso esta precisión **debería también incorporarse en el artículo 29** del Reglamento. De igual forma también es necesario incorporar a la redacción del

**artículo 6** (Eficacia de la inscripción en el Registro) en su apartado 1 la referencia a la firmeza de las resoluciones judiciales o administrativas a que se hace referencia, todo ello en aplicación del principio de legalidad.

### 9. Sobre el control de los requisitos de inscripción y la aportación de auditorías

El **artículo 34** regula el **control de los requisitos de inscripción** en el Registro, lo cual constituye un elemento determinante para romper con la dinámica tradicional de meras declaraciones de la Asociación que pretende inscribirse y que solían darse por válidas sin apenas comprobaciones. No obstante, dada la relevancia que a efectos de derechos y capacidad de representación otorga la inscripción en el REACU, sería preciso extender la capacidad del órgano encargado de la gestión del Registro de realizar no sólo las auditorías de cuentas contempladas en el **apartado 3**, sino también otras relativas al número de asociados y al resto de requisitos exigibles para la inscripción, como al de la actividad desarrollada por la Asociación, en particular a efectos de la Directiva 2020/1828 sobre acciones de representación y a la evitación de posibles fraudes por la importancia de las consecuencias sociales y mercantiles que pueden tener este tipo de organizaciones y por la necesidad de garantizar la verdadera naturaleza y la independencia efectiva de las mismas, precisamente dada la función social atribuida a las asociaciones de consumidores y usuarios en defensa de unos intereses públicos y generales como son los de protección al consumidor (reconocidos en los artículos 51.1 de la Constitución y 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002). De igual forma debería valorarse la posibilidad de que se pudiera exigir a las asociaciones la aportación de auditorías externas sobre los extremos citados.

### 10. Otras consideraciones:

- a. Entre las **funciones del Registro** recogidas en el **artículo 9** es necesario incorporar de forma explícita, a través de una nueva letra e), la de *“verificar la exactitud de la información aportada al Registro por las organizaciones en relación al cumplimiento de los requisitos contemplados en este Reglamento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 del mismo”*

- b. Respecto a la **Publicidad y forma de acceso a la información depositada**, regulada en el **artículo 14**, se contempla en el **apartado 1** la posibilidad de acceso a la información “mediante exhibición de los asientos y de los documentos”, previa comparecencia de los interesados en la sede del Registro. Tratándose de una forma de acceso alternativa o complementaria a la de certificación de los asientos, nota simple, o copia de los asientos o documentos depositados, conviene clarificar que entre las formas de acceso se aplicará aquella elegida o solicitada por el interesado, no pudiéndose imponer exclusivamente la comparecencia y exhibición de la documentación requerida.
- c. En relación al **artículo 28** y a la obligación de comunicar al Registro antes del 31 de enero de cada año el número de “socios de pleno derecho” a cierre del año anterior que se establece en el mismo, nos remitimos al comentario formulado en el último párrafo del apartado 6 del presente documento.
- d. El **artículo 31** regula el **depósito de los convenios o acuerdos de colaboración** suscritos por las asociaciones de consumidores con terceros. De esta forma se desarrolla el depósito de dichos acuerdos exigido en el artículo 30.d) del RDL 1/2007. Dichos acuerdos y los criterios para considerarlos acordes con el mantenimiento de los requisitos de independencia se definen en los artículos 27.b), 29 y 30.a) del mencionado RDL. Los citados artículos hacen referencia en todo momento a los acuerdos con “empresas o grupos de empresas” y con “operadores del mercado”. De esta forma, el proyecto de Reglamento, al exigir el depósito de *“acuerdos o convenios con terceros [...] con independencia de la naturaleza pública o privada de los firmantes”*, va más allá de la previsión contenida en la Ley, imponiendo la obligación de depósito de convenios o acuerdos suscritos por las asociaciones de consumidores con instituciones públicas, otras asociaciones u organizaciones sin ánimo de lucro, etc..... Por ello entendemos necesario que la regulación del depósito de los citados acuerdos o convenios prevea una organización del Registro en lo que atañe a este depósito en la que se diferencien, por un lado, los suscritos con “operadores del mercado, empresas y grupos de empresas” y por otro los suscritos con entidades, instituciones y administraciones públicas y con organizaciones y entidades sin ánimo de lucro no compuestas por empresas, profesionales u operadores del mercado.

- e. Respecto al **artículo 33 (Otras obligaciones de las asociaciones inscritas)** resulta conveniente, a efectos de no imponer duplicidad de cargas a las asociaciones, prever que en aquellos casos en que la asociación haya aportado la información requerida en el apartado 1 en el marco de solicitudes de subvención u otros trámites ante la Dirección General de Consumo no será precisa su nueva aportación.
- f. En cuanto a las **Consecuencias de la exclusión del Registro** contempladas en el **artículo 38**, la redacción del **apartado 1** requeriría de una mejora técnica para clarificar que la pérdida de la condición de asociación de consumidores y usuarios se mantendrá por un período no inferior a 5 años “desde la exclusión y, en caso de mantenerse la causa que motiva la expulsión, desde el cese en dicha causa”. Y ello porque la actual redacción, al incorporar la referencia a “y, al menos, mientras perdure la causa que motive la expulsión”, podría llevar a una discusión interpretativa en la que una asociación, durante los señalados 5 años, mantuviese la causa de expulsión, para inmediatamente después cesar en dicha causa y volver a inscribirse en el REACU.
- g. Por último, el hecho de que coexistan con el REACU múltiples registros equivalentes en el ámbito autonómico, en un marco de funcionamiento en el que la representación de las asociaciones de consumidores en los niveles autonómicos está vetada a aquellas que tengan carácter estatal o supraautonómico, estando reservada la participación en las cuestiones institucionales de consumo en este nivel autonómico a las asociaciones constituidas en la región e inscritas en el Registro autonómico correspondiente (registros que en términos generales y salvo excepción adolecen de los mismos déficits que el REACU y de la misma ausencia de condicionantes de calidad y cantidad en criterios de representatividad, implantación y otros) conlleva la necesidad de contemplar, en cualquier regulación que se pretenda, también esta realidad.



<http://consumo-ccu.consumo.gob.es/>