

Análisis de las medidas relevantes para la protección de consumidores y usuarios

El Gobierno ha aprobado numerosas medidas para la protección de los consumidores y usuarios afectados por la crisis del COVID-19. Excluyendo las de ámbito sanitario, estas medidas pueden resumirse en cuatro grandes grupos:

- Medidas que intentan proteger a consumidores vulnerables.
- Medidas que tienen como finalidad la continuidad en la recepción de servicios esenciales, incluso en caso de falta de pago.
- La suspensión de plazos.
- Las condiciones especiales para la resolución por caso fortuito en aquellos contratos que no podrán ejecutarse a causa de la crisis.

Los consumidores considerados legalmente como vulnerables (existen varias definiciones diferentes, aplicables según los casos) (i) no pueden ver suspendidos sus contratos de energía eléctrica, gas natural o agua, (ii) disfrutan de una moratoria de su deuda hipotecaria (de tres meses, sin devengo de intereses), y (iii) disfrutan de una moratoria de su deuda arrendaticia, junto con una prórroga extraordinaria de contratos y una suspensión de procedimientos de desahucio y de lanzamientos.

Todos los consumidores, vulnerables o no, disfrutan de la garantía de que, incluso en caso de impago, (i) no pueden ver suspendidos los servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo la conectividad de banda ancha (salvo por motivos de integridad y seguridad de las redes), y (ii) tampoco pueden ver suspendidos sus contratos de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural y agua en su vivienda habitual por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de sus instalaciones. Este derecho es diferente de aquel de que disfrutan los autónomos para la flexibilización (modificación de condiciones) o suspensión del pago en los contratos de suministro de electricidad, gas natural y productos derivados del petróleo.

La suspensión de plazos está regulada en las disposiciones adicionales 2^a, 3^a y 4^a del Real Decreto 463/2020 y en el artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2020. Se suspenden los plazos administrativos y procesales, de prescripción y caducidad, y en particular el plazo para la devolución de productos comprados por cualquier modalidad. Es discutible la validez de la norma que suspende los plazos de prescripción y caducidad que no venzan durante el estado de alarma (disposición adicional cuarta).

La resolución sin penalización de los contratos celebrados por consumidores o usuarios que resultasen de imposible cumplimiento a consecuencia de las medidas adoptadas

durante la vigencia del estado de alarma está regulada en el artículo 36 del Real Decreto-ley 11/2020 (RDL 11/2020).

Este precepto concede a los consumidores o usuarios un derecho a solicitar la resolución sin penalización de los contratos mencionados, siempre que lo soliciten en un plazo de 14 días, en cuyo caso la empresa podrá remitirles una propuesta de revisión sobre la base de la buena fe que restaure la reciprocidad de intereses del contrato (por ejemplo, bonos o vales sustitutorios al reembolso); si lo hace, se abrirá un plazo de 60 días durante el cual las partes tendrán que explorar esta negociación de buena fe; si transcurrido este plazo sin acuerdo entre las partes, entonces el contrato quedará resuelto y el empresario deberá devolver las cantidades entregadas por el consumidor como anticipo, salvo gastos incurridos debidamente desglosados y facilitados al consumidor, en un plazo máximo de 14 días, salvo que ambas partes pacten condiciones distintas. Este precepto presenta numerosos problemas de interpretación y aplicación:

- Si se trata de un mecanismo alternativo a la resolución por imposibilidad sobrevenida establecida en el artículo 1.124 C.c. y en el artículo 66 bis del Texto Refundido de la LGDCU, o de un mecanismo adicional a la misma. Debe tenerse en cuenta que la resolución por imposibilidad sobrevenida ya estaba regulada en el ordenamiento. Si se considerara que el artículo 36 del RDL 11/2020 excluye el régimen legal del artículo 1.124 C.c. y 66 bis TR LGDCU, en realidad se trataría de una medida de protección del tejido empresarial amenazado por la crisis del COVID-19 (empresas turísticas, hoteleras, de viajes y otras) y no de los consumidores y usuarios, pues establecería un régimen más desfavorable (por plazo, por periodo de enfriamiento y por consecuencias) que el legal aplicable en circunstancias ordinarias, aunque más claro.
- Si se llega a la conclusión de que se trata de mecanismos alternativos, y de que esta medida de protección de consumidores no impide el ejercicio de cualquier otro derecho que los consumidores tuvieran con arreglo a otras normas (como los artículos 1.124 C.c. y 66 bis TR LGDCU citados), entonces habría que analizar si el periodo de enfriamiento de 60 días contemplado en dicho precepto es o no de aplicación igualmente al régimen legal por defecto, en cuanto el ejercicio del derecho a la resolución hay que ejercitarlo siempre con arreglo a la buena fe y por causa de incumplimiento grave. Lo cual no debería permitir realizar una aplicación selectiva y parcial del artículo 36 bis citado (solo para lo que interesa a una de las partes: "*cherry picking*"). El artículo 66 bis TR LGDCU exige un previo emplazamiento al empresario "para que cumpla en un plazo adicional adecuado a las circunstancias", salvo excepciones.
- En cuanto al presupuesto de hecho de la norma, no queda claro si el imposible cumplimiento ha de resultar de las medidas adoptadas por el Gobierno español durante el estado de alarma o también por autoridades de terceros Estados a

consecuencia del COVID-19 (por ejemplo, rupturas de stock causadas por medidas adoptadas en el extranjero).

- También en cuanto al presupuesto de hecho del precepto, cabría discutir si se precisa imposibilidad estricta (caso fortuito o fuerza mayor) o es suficiente la excesiva onerosidad sobrevenida o la pérdida del interés del acreedor (alquiler de vehículo en ciudad turística en Semana Santa), y si la imposibilidad ha de ser objetiva o subjetiva (un viaje a Canarias es legalmente posible si el vuelo es de los que no se han cancelado, aunque el viajero no pueda usarlo).
- El RDL 11/2020 no aclara el *dies a quo* para el cálculo del plazo (¿desde que termina el estado de alarma, dada la suspensión de plazos de caducidad acordada en el Real Decreto 463/2020? ¿o más bien desde la entrada en vigor del RDL 11/2020, o desde la notificación posterior del impedimento?), ni el cómputo del plazo (¿en días naturales o hábiles? –teniendo en cuenta que la mayoría de los plazos en la LGDCU se establecen en días naturales–), ni qué sucede si el consumidor o usuario deja transcurrir el plazo de 14 días sin ejercitar la acción del artículo 36 (¿ pierde todo derecho a la resolución, o sigue teniendo el de los artículos 1.124 C.c. y 66 bis TR LGDCU?).
- En cuanto a las consecuencias de la resolución del artículo 36, incluyen la devolución de lo pagado “salvo gastos incurridos debidamente desglosados y facilitados al consumidor”.

En resumen, el régimen del RDL 11/2020 es de más fácil conocimiento y ejercicio en la práctica para el consumidor o usuario que el régimen de la legislación general en materia de consumidores y usuarios, y por este motivo será previsiblemente el más utilizado. No obstante, este régimen es menos favorable para el consumidor o usuario que el establecido con carácter general en defecto del mismo, tanto en su plazo, como en la potestad del empresario de ofrecer bonos u otras soluciones que suspenden la acción de resolución durante 60 días, como en el cálculo de la cantidad a devolver (derecho del empresario a retener gastos incurridos). En este sentido, cabe esperar que la mayoría de los consumidores o usuarios prefieran el remedio específico establecido en este Real Decreto-ley a los riesgos de una interpretación alternativa, que opte por prescindir de la “protección” de este RDL 11/2020 y acudir a los mecanismos normales de protección establecidos en el C.c. y en la LGDCU.

El artículo 36 citado también contiene previsiones específicas en materia de contratos de prestación de servicios de tránsito sucesivo que resulten de imposible cumplimiento por causa del COVID-19, en los que el cobro del precio no pagado quedará suspendido por ministerio de la Ley y las cantidades ya pagadas que se correspondan con servicios no prestados podrán ser retenidas si ambas partes acuerdan la recuperación del servicio a posteriori, y devueltas en caso contrario.

Por último, el artículo 36 mencionado contiene una regulación específica de los contratos de viaje combinado.