

### Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. [BOE n.º 91, de 1-IV-2020]

#### **MEDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN TIEMPOS DEL COVID-19**

El Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 [BOE n.º 91, de 1-IV-2020] se suma a los previamente aprobados ([RD-Ley 6/2020, de 10 de marzo](#), por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública; [RD-Ley 7/2020, de 12 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19; [rd-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19](#); [RD-Ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-1,9](#) y [RD-Ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19](#)) a fin de seguir protegiendo y dando soporte al tejido productivo y social, minimizar el impacto y facilitar que la actividad económica se recupere en cuanto empiece a remitir la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. En este orden de cosas, el primero de los objetivos que persigue es la adopción de un nuevo paquete de medidas de carácter social dirigidas al apoyo a trabajadores, consumidores, familias y colectivos vulnerables, haciendo especial hincapié en aquellos que más lo necesitan. En su capítulo 1, mediante normas de carácter excepcional y efectos limitados en el tiempo, recoge medidas dirigidas a apoyar el alquiler y la deuda hipotecaria, así como a garantizar los derechos de los consumidores y su protección. Dentro de estas últimas, destacan las que siguen:

#### **A. Moratoria en los créditos al consumo**

Se amplía el alcance de la moratoria a los créditos y préstamos no hipotecarios que mantengan las personas en situación de vulnerabilidad económica, incluyendo los créditos al consumo.

#### **B. Medidas relacionadas con los suministros energéticos**

Se amplía el colectivo de potenciales perceptores del bono social de electricidad, al que podrán acogerse, de manera excepcional y temporal, las personas físicas, en su vivienda habitual, con derecho a contratar el Precio Voluntario para el Pequeño

Consumidor, que tengan una renta igual o inferior a determinados umbrales referenciados al IPREM, y que acrediten ante la comercializadora de referencia haber cesado en su actividad profesional como profesionales autónomos o haber visto su facturación reducida en un 75% en promedio respecto al semestre anterior (art. 28).

Se adopta un conjunto de medidas dirigidas a garantizar la continuidad del suministro energético y de agua para hogares mientras dure el estado de alarma. En este sentido, cabe destacar que, mientras esté en vigor el estado de alarma, no podrá suspenderse el suministro a consumidores domésticos en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones, aunque conste dicha posibilidad en los contratos de suministro o acceso suscritos por los consumidores. Además, el periodo de tiempo en que esté en vigor el estado de alarma no computará a efectos de los plazos de los procedimientos de suspensión del suministro iniciados con anterioridad a dicho periodo (art. 29).

### C. Medidas que afectan a los contratos con consumidores

Bajo la rúbrica «Derecho de resolución de determinados contratos sin penalización por parte de los consumidores y usuarios», el art. 36 contiene un par de medidas de carácter general y otra de carácter particular.

La primera de las medidas de carácter general reside en que, si como consecuencia de las medidas adoptadas durante el estado de alarma, los contratos suscritos por los consumidores y usuarios (con profesionales) —ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, y sean o no de tracto sucesivo— resultasen de imposible cumplimiento, los consumidores y usuarios tendrán derecho a resolver el contrato durante el plazo de 14 días. Como puede verse, el precepto solo se refiere de forma expresa a la imposibilidad de cumplimiento; no alude a la posibilidad de que este resulte excesivamente oneroso para el consumidor o para el profesional debido a las circunstancias derivadas del estado de alarma; ahora bien, tal circunstancia puede entenderse comprendida en el espíritu de la norma (art. 36.1). La referida resolución no es automática; «sólo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato». Así pues, antes de proceder a la resolución, y en la situación extraordinaria causada por el estado de alarma provocado por la pandemia del COVID-19, cualquiera de las partes del contrato (el empresario o el consumidor) podrán hacer una propuesta de revisión del mismo, sobre la base de la buena fe, renegociación que —evidentemente— responde a la lógica de la *rebus sic stantibus*. Esta revisión puede llevarse a cabo en el plazo de 60 días a contar —según la versión original— desde la imposible ejecución del contrato y, tras la modificación operada por el n.º cinco de la Disposición final décima del [RD-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo](#) [BOE n.º 112, de 22-IV-2020], «desde la solicitud de resolución contractual por parte del consumidor o usuario sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión». Transcurrido dicho plazo se producirá la resolución

—ahora sí— de forma automática. Una vez producida la resolución, el empresario deberá devolver las sumas abonadas por el consumidor o usuario, salvo los gastos incurridos debidamente desglosados y facilitados al consumidor, en la misma forma en que se hubiera realizado el pago y en un plazo máximo de 14 días, salvo que el consumidor o usuario acepte expresamente unas condiciones distintas (art. 36.2). Por lo que se refiere a este precepto cabe señalar que la restitución de las prestaciones recíprocas que se hubieran realizado no supone ventaja alguna para el consumidor, pues constituye un efecto consustancial al mecanismo resolutorio, resultando dudosa la legitimidad de la exclusión de determinados gastos; el aspecto más interesante es la fijación del plazo de 14 días.

La segunda —contemplada en el art. 36.3— se refiere a los contratos de servicios de tracto sucesivo, ámbito en el que, aparte de la posibilidad de cualquier otra propuesta de revisión, se contempla expresamente la posibilidad de que la empresa prestadora del servicio ofrezca al consumidor opciones de recuperación del servicio a posteriori. El contrato, en este caso, queda en suspenso, remitiéndose su continuidad al momento en que finalice el estado de alarma. El consumidor es libre de aceptar o no este ofrecimiento; en el caso de que no pueda o no acepte dicha recuperación, el empresario procederá a la devolución de los importes ya abonados en la parte correspondiente al periodo de servicio no prestado (lógico, pues la resolución solo afecta al contrato pro futuro) o, si el consumidor acepta, a minorar la cuantía de las futuras cuotas a imputar por la prestación del servicio (de esta forma, no se frustraría totalmente el interés del consumidor, que podrá ser satisfecho cuando se normalice la situación). El precepto determina, además, la paralización del cobro de nuevas cuotas hasta que el servicio pueda volver a prestarse con normalidad; ahora bien, el contrato no queda rescindido, salvo acuerdo de las partes; se consagra así el derecho a suspender el pago del precio mientras dure el incumplimiento de la otra parte. Nuevamente estamos ante una medida que parece proteger más los intereses del empresario que los del consumidor pues fomenta la revisión del contrato y consigue dilatar en el tiempo la posibilidad de que el consumidor ejercite su derecho a resolverlo.

La medida de carácter particular se centra en los contratos de viaje combinado. A tenor de lo dispuesto en el art. 36.4, cuando el viaje combinado resulte cancelado por el COVID-19, el organizador o, en su caso, el minorista, podrán entregar al consumidor un bono, por una cuantía igual al reembolso que le hubiera correspondido, que podrá ser utilizado en el plazo de un año desde la finalización del estado de alarma; transcurrido el periodo de validez del bono sin haber sido utilizado, el consumidor podrá solicitar el reembolso del pago realizado. La norma —como vemos— favorece claramente los intereses del profesional, organizador o minorista, pues tiene por objeto permitirle ganar tiempo, no obligándole a devolver con carácter inmediato a todos los usuarios de viajes cancelados por la pandemia los pagos que hubiesen recibido, dada la falta de liquidez que ello podría acarrearles. Resulta particularmente criticable el hecho de que se incluya en una norma que lleva por rúbrica «Derecho de resolución de determinados contratos sin penalización por parte de los consumidores y usuarios», pues la norma

consigue precisamente lo contrario al retrasar el ejercicio del derecho del consumidor a resolver el contrato por imposibilidad de cumplimiento de la parte profesional, o —conforme a lo previsto en el art. 160.2 [rd Leg. 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 y otras leyes complementarias](#) [BOE n.º 287, de 30-XI-2007]— por la concurrencia de «circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las intermediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado o al transporte de pasajeros al lugar de destino», norma que el RD-Ley 11/2020 parece excepcionar. Ahora bien, esta restricción al ejercicio por el consumidor de su derecho a resolver el contrato con la devolución del precio pagado al organizador o minorista decae en el caso de que los proveedores de los servicios hayan devuelto, total o parcialmente, el importe cobrado al organizador o minorista; en dicho supuesto, el usuario del viaje, según especifica el precepto, tendrá derecho a la devolución en la misma medida, total o parcialmente. El problema, en este caso, reside en que del precepto se infiere que es el consumidor quien tiene que demostrar que los proveedores de los servicios finales han reintegrado sus cobros al organizador o minorista, lo que supone un gravamen suplementario que, además, no siempre podrá ser fácil de probar. El art. 36. 4 RD-Ley 11/2020 en su último párrafo termina diciendo que «El organizador o, en su caso, el minorista, procederán a efectuar los reembolsos citados anteriormente en un plazo no superior a 60 días desde la fecha de la resolución del contrato o desde aquella en que los proveedores de servicios hubieran procedido a su devolución»; si lo comparamos con el tenor del art. 160.4 TRLGDCU, comprobamos que la nueva norma tampoco favorece al consumidor, pues conforme a lo previsto en el art. 160. 4 TRLGDCU, los «reembolsos o devoluciones se realizarán al viajero sin demora indebida y, en cualquier caso, en un plazo no superior a catorce días naturales después de la terminación del contrato de viaje combinado». No terminan aquí las apreciaciones que cabe realizar ante esta medida: a) el precepto en cuestión —inspirado en las [Directrices interpretativas sobre los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la situación cambiante con motivo de la COVID-19](#), publicadas por la Comisión Europea el 18 de marzo de 2020 y que no son aplicables a la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados— contraría lo previsto en el art. 12.2 de la referida Directiva; b) el proceso de elaboración de las normas comunitarias no está pensado para reaccionar con rapidez ante situaciones de urgencia como la actual y el Ejecutivo de la UE no puede modificar por sí solo y de forma rápida una Directiva, ni tampoco excepcionar la aplicación de alguno de sus artículos a la vista de situaciones como la que estamos atravesando; y c) los gobiernos de los Estados miembros pueden modificar sus respectivas normas de trasposición, pero, si, al hacerlo, violan la Directiva, dejarán abiertas las puertas a las reclamaciones derivadas de dicha violación y será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea quien tenga que aclarar si, ante esta excepcional situación originada por la pandemia, podían o no inaplicar temporalmente determinadas normas de la Unión.

En este marco, se adoptan también un par de medidas relacionadas con las comunicaciones comerciales (art. 37 y Disposición final 1.ª):

En el art. 37 RD-Ley 11/2020 —intitulado «Medidas de restricción a las comunicaciones comerciales de las entidades que realicen una actividad de juego regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego»— se establecen una serie de limitaciones en el marco de las competencias de ordenación del juego. Y es que, dadas las implicaciones de la declaración del estado de alarma en términos de movilidad y oferta de ocio disponible para los ciudadanos, se intenta evitar la intensificación del consumo de juegos de azar en línea (en particular, los juegos de casino, bingo y póker), que puede derivar en conductas de consumo compulsivo o incluso patológico (especialmente para proteger a los menores de edad, adultos jóvenes o personas con trastornos de juego en un momento de mayor exposición), limitando las comunicaciones comerciales que realizan los operadores de juego de ámbito estatal, incluyendo a las entidades designadas para la comercialización de los juegos de lotería. En este sentido, se prohíbe cualquier anuncio publicitario, salvo en los servicios de comunicación audiovisual de 1 a 5 de la madrugada. El incumplimiento de las obligaciones previstas en dicho precepto tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de lo dispuesto en la [Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego](#) [BOE n.º 127, de 28-V-2011].

En la Disposición final primera, apartado nueve, se refuerzan algunas de las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Dado que no todas las operaciones de portabilidad numérica requieren de un desplazamiento físico a los centros de atención al cliente o a los domicilios de los usuarios, se establece ahora que la suspensión de la portabilidad solo afectará a aquellas operaciones en las que sea necesaria la presencia de los operadores involucrados o sus agentes o del usuario, excepto en casos excepcionales de fuerza mayor. Además, se determina que los consumidores y usuarios no podrán ver incrementadas en sus tarifas el periodo de tiempo en que, como consecuencia de la suspensión, no pueden solicitar un cambio de compañía proveedora de servicios de comunicaciones electrónicas.

#### D. Agilización procesal

Ante la situación generada en la Administración de Justicia como consecuencia de la pandemia del coronavirus, en su Disposición adicional decimonovena, el RD-Ley objeto de análisis determina que el Gobierno aprobará un plan específico de actuación en el ámbito de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, así como en el ámbito de los Juzgados de lo Mercantil a fin de contribuir al objetivo de una rápida recuperación económica tras la superación de la crisis. No en vano, es previsible que se produzca un notable incremento de los litigios en estos ámbitos de actuación judicial como consecuencia del aumento del número de despidos, reclamaciones de responsabilidad patrimonial o declaraciones de concursos y reclamaciones de consumidores entre otras actuaciones.

El RD-Ley 11/2020 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, salvo el referido art. 37, sobre Medidas de restricción a las comunicaciones comerciales de las entidades que realicen una actividad de juego regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que lo hizo a los dos días de la citada publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Felisa-María CORVO LÓPEZ  
Profesora Contratada Doctora de Derecho civil  
Universidad de Salamanca  
[marcorvo@usal.es](mailto:marcorvo@usal.es)