



**DERECHOS DE LOS  
CONSUMIDORES POR LA  
DECLARACIÓN DEL ESTADO  
DE ALARMA**



**CONFEDERACIÓN  
DE CONSUMIDORES  
Y USUARIOS**

## Índice

- 1.- Situación previa al estado de alarma. Derechos de los consumidores**
- 2.- Suministros básicos**
- 3.- Derechos de los consumidores a partir de 14 de marzo**
- 4.- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Artículos 36.1 y 36.2**
- 5.- Contratos de tracto sucesivo. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Artículos 36.3.**
- 6.- Vuelos y viajes combinados**
- 7.- Medidas de protección a los consumidores vulnerables en materia de vivienda. (RDL 11/2020 y sucesivas actualizaciones)**
- 8.- Créditos sin garantía hipotecaria**

## 1.- Situación previa al estado de alarma. Derechos de los consumidores.

Este año 2020, año de pandemia que muchas generaciones recordaremos para siempre y a cuyo protagonista nunca olvidaremos -“COVID-19”-, ha sido un año muy dramático por las graves consecuencias de todos conocidas, pero también nos ha permitido ser conscientes de la importancia de un sistema de salud pública fuerte y respaldado por recursos y personal; la relevancia de algunas profesiones y oficios para nuestra supervivencia y calidad de vida, así como el trabajo silencioso y vital de colectivos como los agricultores, los trabajadores del comercio, el personal de limpieza de nuestras calles, por citar solo a algunos de ellos. También hemos aprendido sobre nosotros mismos y nuestra capacidad de reacción ante una situación extrema, confinados en nuestros hogares, a gestionar el miedo y la soledad, a reconocer nuestros propios límites y las fortalezas de nuestro carácter.

Desde el punto de vista del consumidor, que es del que nos toca tratar, la situación de pandemia propició situaciones difíciles por la merma de derechos y la presencia de ciertas prácticas desleales por parte de algunos operadores económicos.

En enero aparecieron los primeros contagios en Wuhan (China) y el día 30 de ese mismo mes la OMS anunció que estábamos ante una “emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII)”, declarando la situación de pandemia global el 11 de marzo. Esta situación propició que los distintos países, en función de los contagios en su propio territorio y en el de otros países, restringieran vuelos desde o hacia determinados Estados, estableciendo restricciones a la movilidad, limitando el aforo de determinados espacios o suspendiendo la celebración de eventos. Se adoptaron también medidas en el ámbito de la educación y el laboral con el objetivo de limitar los contagios, junto a otras decisiones que cambiaron por completo la rutina de nuestras vidas. Todo esto sucedió antes de la declaración del estado de alarma en España y, por tanto, sin una regulación expresa en materia de consumo para este tipo de situaciones.

Algunas de las decisiones comentadas en el párrafo anterior supusieron la imposibilidad de prestar muchos de los servicios contratados por los consumidores, o al menos en las condiciones acordadas (viajes, conciertos, eventos deportivos, cursos o clases formativas presenciales, etc.). La situación fue caótica, ya que las medidas se aprobaban o modificaban según la evolución de los contagios, el desconocimiento sobre el tiempo que duraría esta situación y la falta de comunicación fluida, en muchas ocasiones, con los operadores económicos encargados de la prestación de servicios o la entrega de bienes colocó a los consumidores en una difícil situación para ejercer sus derechos y desequilibró su posición en la contratación. Aunque algunos operadores intentaron minimizar los efectos de la declaración del estado de alarma respecto de sus clientes, también es cierto que otros adoptaron una postura laxa y poco colaborativa.

La propia declaración del estado de alarma el 14 de marzo mejoró un poco la situación descrita ya que se decretaron medidas concretas con voluntad de continuidad; se establecieron restricciones a la movilidad; se suspendió la apertura al público de establecimientos y locales con algunas excepciones (alimentación, salud, estaciones de servicio, prensa, peluquerías, veterinarios...); se suspendieron eventos deportivos, culturales, de ocio y la hostelería y ello clarificó a los sectores implicados el saber qué servicios no se podrían prestar, al menos en el corto plazo. Pero para el consumidor el desconcierto seguía ahí, sin verse reembolsado por los servicios no prestados o sufriendo la modificación de las condiciones pactadas en la compra de un determinado bien.

En los casos de vuelos y de viajes combinados cancelados como consecuencia de las medidas adoptadas, la tónica general fue no reembolsar a los consumidores los importes abonados e imponer la aceptación de un bono para canjear en fechas posteriores. Esto supuso importantes trastornos económicos en las familias que habían visto reducidos sus ingresos como consecuencia de la situación de la pandemia. Además, esta actuación vulneraba la normativa europea, motivo por el cual la Comisión Europea publicó la *"Recomendación de Comisión, de 13.5.2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19"* [[consultar](#)], en la que se establecía que las entidades debían reembolsar a los consumidores los importes por la cancelación de vuelos y viajes combinados en los plazos previstos en el Reglamento (CE) n.º 261/2004 y en la Directiva (UE) 2015/2302, respectivamente, y que los bonos solo tendrían validez si el consumidor expresamente los aceptaba.

Las primeras medidas adoptadas, y que afectaban a la protección de los consumidores, tuvieron por objetivo garantizar los suministros básicos (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19). Posteriormente, 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 vino a recoger las primeras medidas que regulaban las consecuencias del incumplimiento de los contratos de compra de bienes o prestación de servicios como consecuencia de las medidas adoptadas durante el estado de alarma.

### **2.- Suministros básicos**

Mediante el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que entró en vigor el día 18 del mismo mes, se aprobaron una serie de medidas tendentes a garantizar los suministros básicos a los consumidores vulnerables, medidas que se fueron actualizando a lo largo de las sucesivas prórrogas del estado de alarma, intentando evitar que como consecuencia de la situación de pandemia y la probable disminución de ingresos de muchas familias se viesen interrumpidos servicios de primera necesidad.

- Desde la fecha indicada se prohibió la interrupción del suministro de luz, gas y agua a los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social durante el plazo de un mes. Por su parte, el RDL 11/2020, que entró en vigor el 2 de abril, amplió este plazo hasta la finalización del estado de alarma -el 21 de junio- y el RDL 26/2020 lo amplió de nuevo hasta el 30 de septiembre; en ambos casos, la prohibición de interrumpir el suministro era aplicable a los consumidores personas físicas respecto de su vivienda habitual, es decir, no solo a colectivos vulnerables. Posteriormente, a través de la Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre se volvió a prohibir el corte de los referidos suministros mientras durase el estado de alarma -previsto hasta el 9 de mayo de 2021-, pero nuevamente solo aplicable a los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social, incluidos aquellos que no pudiesen acreditar la titularidad del contrato de suministro.

- Desde la entrada en vigor del RDL 8/2020 se congela el precio del gas natural, salvo (RD 11/2020) que la fijación del nuevo precio fuese inferior.

- Se prorrogó el bono social de forma automática hasta el 15 de septiembre a las familias que estaban acogidas a él, plazo que se incrementó posteriormente hasta el 30 de septiembre (RDL 26/2020, de 7 de julio). A partir de esa fecha se flexibiliza y facilita la tramitación del bono social (RDL 30/2020, de 29 de septiembre) para que los consumidores que cumplieren con los requisitos establecidos pudiesen acogerse a él o renovarlo a través de una declaración responsable, motivo por el cual esta medida tiene vigencia solo hasta 31 de julio de 2021, sin perjuicio de poder solicitarlo posteriormente al amparo del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

- Se prohibió durante el estado de alarma la interrupción de los servicios de telecomunicaciones así como el Servicio Universal de Telecomunicaciones, que tampoco podría reducir el número de beneficiarios. Así mismo, se prohibieron las campañas que fomentasen la portabilidad y, en consecuencia, la realización de las mismas. A partir del 2 de abril (RDL 11/2020) se autorizó la portabilidad siempre que no requiriese actuación presencial, pero se prohibió incrementar el precio en los contratos siempre que pudiesen dar lugar a una portabilidad al finalizar el estado de alarma -en los casos en los que durante la vigencia del mismo no pudiese realizarse-. El artículo relativo a la portabilidad se derogó el 28 de mayo (RDL 19/2020, de 26 de mayo).

Para evitar el incremento de los contagios, a través del RDL 8/2020, también se interrumpen los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, bien presencial bien on-line suspensión, durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo o cualquier de sus prórrogas.

### 3.- Derechos de los consumidores a partir de 14 de marzo

Como ya se ha indicado, no es hasta el 2 de junio (19 días después del decreto de estado de alarma), a través del *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*, cuando se aprueban las primeras medidas, con carácter general, dirigidas a los contratos de consumo y regulando las consecuencias para las partes ante la imposibilidad del cumplimiento de los contratos de compra de bienes y de prestación de servicios, al menos en las condiciones inicialmente pactadas, como consecuencia de las medidas adoptadas por el estado de alarma.

No obstante, antes del citado Real Decreto-ley, y en base a las restricciones ya citadas, muchos contratos no pudieron cumplirse en las condiciones acordadas, tanto antes de la declaración del estado de alarma como entre esta fecha y el 2 de junio, cuando no existía una regulación expresa para esta situación. Las entidades entendían que no eran responsables del imposible cumplimiento de los contratos, por ello no facilitaron, incluso impidieron, a los consumidores recuperar los importes abonados por servicios no prestados, incluso la cancelación de las sucesivas cuotas a pesar de que los servicios no se prestarían.

Los problemas más importantes sucedieron en relación a vuelos y viajes combinados como consecuencia del cierre de fronteras o de las limitaciones a la movilidad que establecieron algunos Estados y que vaciaba de contenido el objeto del viaje; sin perjuicio de los casos en los que los consumidores que no quisieron viajar por la evolución de la pandemia, el miedo al contagio y las advertencias de las autoridades sanitarias. Sobre esta cuestión ahondaremos en el punto seis.

Además de los viajes y las restricciones de movilidad en otros Estados, en España también empiezan a adoptarse restricciones como la prohibición de asistencia a eventos deportivos o actividades educativas en algunas zonas de España, medidas que posteriormente se ampliaron a todo el Estado; se cancelaron eventos de más de mil personas (conciertos) en espacios cerrados y se restringió el aforo a un tercio en otros, se suspendieron los viajes del Inmerso..., medidas adoptadas antes de la declaración de estado de alarma que suponían la imposibilidad de prestar los servicios contratados.

A pesar de no existir hasta el 2 de abril una normativa *ad hoc*, la vigente en ese momento era clara, al menos en la aplicación de algunos supuestos. Si el prestador de los servicios no podía cumplir el contrato en las condiciones pactadas y siempre que no fuese responsabilidad de consumidor, este último podría resolverlo y recuperar los importes abonados (1.124 CC). La causa de fuerza mayor, ya que la imposibilidad del

cumplimiento venía de las medidas adoptadas por el Gobierno, eximía al prestador de los servicios de indemnizar a consumidor, pero la no responsabilidad de la entidad en modo alguno le otorgaba el derecho a exigir al consumidor seguir vinculado al contrato impidiéndole la resolución del mismo y el reembolso de las cantidades abonadas por un servicio no prestado, incluso la no interrupción de las sucesivas cuotas, bajo la previsión de que este se prestaría posteriormente (arts. 85.3, 85.5, 86.1, 86.5 y 87.1 del RDL 1/2007); sin perjuicio de que, como sucedió en muchos casos, las partes pudiesen llegar a algún acuerdo. En este sentido los consumidores fueron los perjudicados por las prácticas abusivas de algunas empresas.

#### **4.- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Artículos 36.1 y 36.2**

A partir del 2 de junio entró en vigor el RDL 11/2020, que como se ha indicado, venía a regular las situaciones en la que la prestación de un servicio contratado o la compra de un bien resultasen de imposible cumplimiento como consecuencia de las medidas adoptadas durante el estado de alarma.

- 1. Si como consecuencia de las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma los contratos suscritos por los consumidores y usuarios, ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, incluidos los de tracto sucesivo, resultasen de imposible cumplimiento, el consumidor y usuario tendrán derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días. La pretensión de resolución sólo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas de revisión ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato. Las propuestas de revisión podrán abarcar, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutorios al reembolso. A estos efectos, se entenderá que no cabe obtener propuesta de revisión cuando haya transcurrido un periodo de 60 días desde la imposible ejecución del contrato sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión.*
- 2. En los supuestos en los que el cumplimiento del contrato resulte imposible de acuerdo con el apartado anterior, el empresario estará obligado a devolver las sumas abonadas por el consumidor o usuario, salvo gastos incurridos debidamente desglosados y facilitados al consumidor, en la misma forma en que se realizó el pago en un plazo máximo de 14 días, salvo aceptación expresa de condiciones distintas por parte del consumidor y usuario.*

Esta primera redacción del artículo 36.1 permitía a los consumidores desistir de un contrato de compra de bienes o de prestación de servicios si este no pudiera cumplirse en la forma acordada como consecuencia de las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia, durante un plazo de 14 días.

No obstante, este derecho no era automático ya que exigía a las partes intentar llegar a una solución alternativa que restaurase el interés de estas en el cumplimiento del contrato, en base a las propuestas que pudieran presentar cualquiera de ellas durante un plazo de 60 días. Estas alternativas bien podían ser en vales o bonos canjeables posteriormente. Esto se tradujo en que el consumidor, que no tenía la obligación de presentar propuesta alguna, con independencia de que la entidad ofreciese alguna alternativa, o esta no fuese de su conveniencia, debía esperar ese plazo mínimo de 60 días para poder exigir la resolución y el reembolso del importe abonado, que debía producirse en un plazo de máximo 14 días. Este plazo total, que podría llegar hasta 74 días, se convirtió de facto en un mecanismo para aliviar la situación de las empresas y evitar la resolución masiva de contratos y el reembolso inmediato de los importes abonados por los clientes, haciendo recaer la carga de la situación sobre el consumidor.

Sin perjuicio de lo anterior, la normativa, además, estableció que las entidades podrían descontar del reembolso los gastos en que hubiese incurrido, debidamente desglosados y justificados, como consecuencia de la resolución del contrato; una nueva carga para el consumidor que en modo alguno era responsable de la situación.

De la redacción del artículo referido parece que no quedaba claro cuándo empezaría a contar ese plazo máximo de 14 días para resolver el contrato, si desde su imposible ejecución o desde el transcurso de los 60 días de negociación. No obstante, el RDL 15/2020, que entró en vigor el 23 de abril, parece aclarar esta cuestión, eso sí, nuevamente en perjuicio del consumidor.

*«1. Si como consecuencia de las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma los contratos suscritos por los consumidores y usuarios, ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, incluidos los de tracto sucesivo, resultasen de imposible cumplimiento, el consumidor y usuario tendrá derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días desde la imposible ejecución del mismo. La pretensión de resolución solo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas de revisión ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato. Las propuestas de revisión podrán abarcar, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutorios al reembolso. A estos efectos, se entenderá que no cabe obtener propuesta de revisión que restaure la reciprocidad de intereses del contrato cuando haya transcurrido un periodo de 60 días desde la solicitud de resolución contractual por parte del consumidor o usuario sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión.»*



De esta nueva redacción se desprende que el consumidor contaba con un plazo de 14 días para solicitar la resolución del contrato desde la imposibilidad de su ejecución, y esa solicitud de resolución solo podría ser estimada si durante el plazo de negociación de 60 días las partes no hubieran alcanzado ningún acuerdo. Esto implicaba en algunos casos que la norma nacía vacía de contenido para los consumidores cuyo contrato resultó de imposible cumplimiento desde la declaración del estado de alarma, incluso hasta 14 días antes del 23 de abril.

Finalmente, desde el pasado 11 de junio está en vigor la última modificación de este artículo 36.1, introducida por el *Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio*, y que fue de aplicación durante el estado de alarma, así como en las sucesivas fases de desescalada o “nueva normalidad”, es decir, ante la imposibilidad del cumplimiento de los contratos como consecuencia de las medidas adoptadas por cualquiera de las Administraciones.

*1. Si como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades competentes la vigencia del estado de alarma o durante las fases de desescalada o nueva durante normalidad, los contratos suscritos por los consumidores y usuarios, ya sean de compraventa de bienes o de prestación de servicios, incluidos los de tracto sucesivo, resultasen de imposible cumplimiento, el consumidor y usuario tendrá derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días desde la imposible ejecución del mismo siempre que se mantenga la vigencia de las medidas adoptadas que hayan motivado la imposibilidad de su cumplimiento. La pretensión de resolución solo podrá ser estimada cuando no quepa obtener de la propuesta o propuestas de revisión ofrecidas por cada una de las partes, sobre la base de la buena fe, una solución que restaure la reciprocidad de intereses del contrato. Las propuestas de revisión podrán abarcar, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutorios al reembolso, que en todo caso quedarán sometidos a la aceptación por parte del consumidor o usuario. A estos efectos, se entenderá que no cabe obtener propuesta de revisión que restaure la reciprocidad de intereses del contrato cuando haya transcurrido un periodo de 60 días desde la solicitud de resolución contractual por parte del consumidor o usuario sin que haya acuerdo entre las partes sobre la propuesta de revisión.*

Esta nueva redacción viene a incrementar el plazo para solicitar de resolución del contrato, que será de 14 días pero desde la imposible ejecución del contrato mientras se mantengan vigentes las medidas que imposibilitan su cumplimiento, es decir, que el plazo comenzaría a correr desde que las medidas adoptadas desaparezcán, esto es, desde que se pudiese volver a prestarse el servicio; a lo que debemos sumar, claro está, el plazo de la necesaria “negociación” de 60 días, antes de poder estimar la resolución.

Sin perjuicio de la importancia de la dicción legal de las normas aprobadas como consecuencia de la pandemia para el ejercicio de los derechos de los consumidores y para garantizar los suministros básicos, el problema real es que el consumidor es la parte débil y vulnerable del contrato y no se toman medidas realmente efectivas para la defensa de sus derechos; hay un desequilibrio entre el consumidor y el empresario, incluso entre el consumidor y sus derechos. Desde el inicio de la pandemia, la situación social y legislativa ha ido cambiando periódicamente, pero los consumidores, que suficiente tienen con saber cuándo pueden salir, hasta dónde, a qué horas y qué medidas de precaución deben tomar, no se revisan cada día el BOE. En cambio los plazos corren en su contra ya que si no ejercen sus derechos en los plazos establecidos, los perderán. De nada le sirve al consumidor una legislación que le proteja de los abusos si no conoce sus derechos y no se facilita su ejercicio, lo que a su vez favorece a las entidades.

Por el contrario, en ninguna de las normas aprobadas se exige a las empresas que deben informar al consumidor sobre sus derechos ni acreditar dicha comunicación. Tampoco se exige que el departamento de atención al cliente garantice el registro de todas las reclamaciones o comunicaciones que tienen con los clientes y las respuestas o soluciones que les hayan propuesto para verificar si cumplen la ley. No hay deberes para las entidades, y cuando los hay no siempre se cumplen; estas únicamente deben dejar transcurrir el tiempo para beneficiarse de la norma. La desinformación del consumidor les beneficia, y eso sin contar las malas prácticas que dificultan el ejercicio de sus derechos, como la imposición de bonos o vales a los consumidores por los servicios contratados sin informarles de su derecho a desistir del contrato; y, en el caso de que un consumidor ejerza efectivamente sus derechos, las entidades se benefician de un plazo de 74 días para dar por resuelto el contrato y reembolsar los importes abonados, un dinero que en muchos casos era vital para los consumidores, a los que además podrán cobrar un recargo por los costes que suponga la resolución del contrato.

A iniciativa del ministerio de Consumo se iniciaron campañas de difusión a través de internet y en redes sociales, poniendo en marcha una página web, intuitiva y de fácil manejo, dirigida al consumidor medio.

<https://www.consumidorescovid19.gob.es/>

Desde las asociaciones de consumidores se lanzaron también mensajes e información práctica, además de la gestión de las reclamaciones y el asesoramiento directo a los consumidores, en defensa de los derechos de los consumidores.

### 5.- Contratos de tracto sucesivo. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Artículos 36.3.

Los contratos de tracto sucesivo son aquellos que se suceden en el tiempo, como por ejemplo los de telefonía, seguros, contratos de formación o clases particulares, un gimnasio, un tratamiento médico privado, etc., y la normativa de aplicación no ha cambiado desde su promulgación el 2 de abril a través del art. 36.3 del RDL 11/2020, manteniéndose vigente durante el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas.

No obstante, como ya hemos indicando, durante los primeros días de la pandemia y desde el decreto del estado de alarma hasta la promulgación del referido RDL, se restringieron aforos y suspendieron eventos y actividades, imposibilitando así la prestación de servicios contratados. En estos casos, muchos consumidores intentaron resolver el contrato para no tener que seguir pagando por servicios que no se podrían prestar, y en previsión de que a corto plazo no cambiaría la situación. Asimismo, muchos también reclamaron el reembolso de la parte proporcional de las cuotas abonadas correspondiente a la parte del servicio no prestado.

No obstante, la respuesta no fue siempre ajustada a derecho como se ha expuesto anteriormente. Muchas de las entidades no aceptaron la solicitud de resolución del contrato, y en ocasiones siguieron pasando cuotas; y se impusieron alternativas como clases online o la prestación posterior de los servicios contratados ajustando, en ese caso, las cuotas en aplicación de las abonadas previamente por servicios que no se prestaron.

La situación fue caótica al inicio ya que los servicios no se podían prestar y ninguna de las partes era responsable, motivo por el cual las entidades se resistían a resolver o a dejar en suspenso los contratos. Esta situación mejoró, al menos desde un punto de vista legislativo, con la promulgación del *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.*

*3. Respecto de los contratos de prestación de servicios de tracto sucesivo, la empresa prestadora de servicios podrá ofrecer opciones de recuperación del servicio a posteriori y sólo si el consumidor no pudiera o no aceptara dicha recuperación entonces se procedería a la devolución de los importes ya abonados en la parte correspondiente al periodo del servicio no prestado por dicha causa o, bajo la aceptación del consumidor, a minorar la cuantía que resulte de las futuras cuotas a imputar por la prestación del servicio. Asimismo, la empresa prestadora de servicios se abstendrá de presentar a cobro nuevas mensualidades hasta que el servicio pueda prestarse con normalidad, sin que ello dé lugar a la rescisión del contrato, salvo por la voluntad de ambas partes*

En primer lugar, los contratos de tracto sucesivo no quedaban resueltos ante la imposibilidad de prestación de los mismos. En caso de que un consumidor quisiera resolver el contrato se aplicarían los plazos indicados en el apartado anterior para resolverlo y la obligación de intentar llegar a un acuerdo durante un plazo mínimo de 60 días. Las diferentes modificaciones del artículo 36.1, ya comentadas, también condicionaban el derecho de resolución de este tipo de contratos.

Por otra parte, aunque el contrato se mantuviese vigente, desde el momento que fuese imposible la prestación del mismo en las condiciones pactadas, las entidades no podían pasar al cobro nuevas mensualidades hasta que se restableciese el servicio, salvo que el consumidor no hubiera solicitado la resolución del contrato.

Además, respecto a las cuotas pagadas por servicios que no se pudieron prestar por la declaración del estado de alarma, el consumidor tenía la opción de recuperar la parte proporcional del servicio no prestado, sin perjuicio de que las partes pudiesen llegar a un acuerdo para que esas cuotas fuesen a cargo de la prestación del servicio cuando este pudiese reanudarse.

## **6.- Vuelos y viajes combinados.**

Los viajes fueron las situaciones más complicadas para los consumidores, especialmente para los que había visto afectada su situación económica por la pandemia, tanto por las medidas legislativas adoptadas, ya que demoraban en exceso la recuperación de los importes abonados como por las prácticas llevadas a cabo por buena parte de las aerolíneas, agencias de viajes u organizadores, situación que dio lugar a la publicación de la ya referida *"Recomendación de Comisión, de 13.5.2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19"*.

Antes de la declaración del estado de alarma, incluso antes de la declaración de pandemia global por parte de la OMS el 11 de marzo, la situación ya era grave, tanto que el 30 de enero la OMS declaraba que nos encontrábamos ante una situación de "emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII)", lo que motivó que las autoridades de todo el mundo desaconsejaran viajar salvo que fuese necesario. Los contagios no paraban de incrementarse, así como el miedo de los ciudadanos. Se empezaron a imponer restricciones a la movilidad y recomendaciones en el ámbito laboral y educativo. Se prohibieron vuelos procedentes de determinados países o viajar a otros. Algunos Estados prohibieron la entrada de ciudadanos extranjeros o impusieron medidas tan restrictivas a la movilidad que hacían inútiles algunos de los viajes contratados. Esta situación dio origen a dos escenarios distintos. Uno, en el que los vuelos y los viajes combinados se suspendieron como consecuencia de las medidas adoptadas por los Estados y, el otro como consecuencia de la solicitud por parte de los consumidores de la cancelación de los viajes por miedo a los contagios y en atención a las recomendaciones

de las autoridades sanitarias. En el primer supuesto, la mayoría de las compañías se limitaron a entregar un bono canjeable para los consumidores; en el segundo, cuando era el consumidor el que solicitaba la resolución del contrato por entender que la grave situación de pandemia mundial, en atención a las declaraciones y recomendaciones sanitarias, era una situación fuerza mayor, la compañías optaron por no atender estas solicitudes bajo el criterio de que el vuelo o el viaje se produciría y que por tanto, si no embarcaban perderían su viaje y su dinero.

Las medidas adoptadas por el Gobierno, artículo 36 del RDL 11/2008, no mejoraron la situación de los consumidores, toda vez que cuando un vuelo se cancelaba como consecuencia de las medidas adoptadas, la normativa, como hemos indicado antes, establecía la posibilidad de solicitar la cancelación y el reembolso en un plazo de 14 días; eso sí, con posterioridad al plazo de 60 días mínimo de negociación, contrariamente a lo que establecía el Reglamento 261/2004. No obstante, las malas prácticas de las aerolíneas se tornaron en norma, toda vez que estas seguían imponiendo a los consumidores un bono canjeable sin informarles de su derecho a resolver el contrato y al reembolso de los importes abonados.

En el caso de los viajes combinados la situación fue más gravosa, al menos mientras se mantuvo en vigor la primera versión del artículo 36.4 del RDL 11/2020, entre el 2 de abril y el 10 de junio. En primer lugar, en caso de cancelación de un viaje combinado, el organizador o minorista tenía la posibilidad de imponer al consumidor la aceptación de un bono que podría ser utilizado durante un año. Transcurrido dicho periodo, el consumidor podría reclamar el importe abonado si no hubiese hecho uso de él. Pero además, en caso de que el consumidor, de conformidad con apartado 2 del artículo 160 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, decidiese resolver el contrato aunque el viaje combinado no hubiese sido cancelado, este tendría que esperar a que los todos proveedores de los servicios del viaje (transporte, alojamiento, etc.), devolviesen los importes abonados, y en caso de que solo se devolvieran parcialmente, se ofrecería un bono descontando la parte del dinero reembolsado, dando un plazo al organizador o minorista de hasta 60 días para reembolsar los importes. Esta norma supuso una auténtica desprotección al consumidor y una vulneración de la Directiva (UE) 2015/2302.

En vista de las malas prácticas llevadas a cabo por algunos operadores, vulnerado la normativa europea, la Comisión Europea publicó el 13 de mayo de 2020 la "Recomendación de Comisión, de 13.5.2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19", en la que se indicaba que en caso de que un vuelo fuese cancelado, las aerolíneas debían reembolsar el importe del billete en un plazo de siete días; y en el caso de cancelación de un viaje combinado, en un plazo de catorce días. La Comisión Europea a su vez indicó que si se ofrecía como

alternativa al reembolso un bono sustitutorio, este debería ser expresamente aceptado por el consumidor, es decir, que no podía imponerse.

El Ministerio de Consumo se hizo eco de esta Recomendación [\[leer+\]](#) y se dirigió a las principales compañías aéreas indicándoles que debían informar a los consumidores de su derecho al reembolso en un plazo siete días en caso de cancelación, pudiendo ofrecer un bono como alternativa siempre que fuese expresamente aceptado por el consumidor y que, en caso de haber aceptado el bono sin haber informado previamente al consumidor sobre su derecho al reembolso, se consideraría un consentimiento viciado. Ante el mantenimiento de estas prácticas el Ministerio de Consumo anunció una acción de cesación [\[leer+\]](#) frente a las compañías.

Como consecuencia de lo anterior, el 11 de junio se modificó el artículo 36.4 del RDL 11/2020 a través del RDL 21/2020, actualmente en vigor. Esta modificación eliminaba la potestad de las agencias de viajes u organizadores de imponer un bono, salvo aceptación expresa del consumidor, y se eliminaba la parte correspondiente a la cancelación del viaje por propia voluntad del consumidor, por lo que en estos caso sería de aplicación el régimen general del Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

## **7.- Medidas de protección a los consumidores vulnerables en materia de vivienda. (RDL 11/2020 y sucesivas actualizaciones).**

Las medidas en materia de vivienda fueron de aplicación a deudores hipotecarios, a arrendatarios, incluso a situación de ocupación irregular de una vivienda, que se tradujeron en paralización de desahucios y moratorias de pago para consumidores en situación de vulnerabilidad social y económica.

En plena situación de pandemia, aunque dos días antes de la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, estableció que no procederá ningún lanzamiento en virtud de un proceso de ejecución hipotecaria hasta el 15 de mayo de 2024 cuando la parte afectada se encontrase en situación de especial vulnerabilidad y bajo las circunstancias económicas previstas en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, cuando la vivienda, en virtud del referido procedimiento, hubiese sido adjudicada al acreedor. Además, se incluyó entre los beneficiarios de esta medida a las familias monoparentales con un hijo a cargo.

Ya decretado el estado de alarma, la primera medida que afectó a los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por arrendamiento de vivienda fue la establecida en el propio *Real Decreto 463/2020, Disposición Adicional segunda*, al suspender términos e interrumpir los plazos previstos en las leyes procesales para todos

los órdenes jurisdiccionales, que se reanudarían al perder vigencia el RD 463/2020 o cualquiera de sus prórrogas. También se decretó la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el estado de alarma o cualquiera de sus prórrogas.

Sin perjuicio de lo anterior, la primera de las medidas concretas en materia de vivienda fue destinada a los deudores, fiadores y avalistas de préstamos hipotecarios para la adquisición de la vivienda habitual con dificultades para atender los pagos por encontrarse en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la COVID-19. Esta medida permitía solicitar una moratoria -suspendiendo así las obligaciones de pago y sus consecuencias: el vencimiento anticipado y el procedimiento de desahucio-, hasta 15 días después de la pérdida de vigencia del RDL 8/2020. Este plazo se incrementó hasta el 29 de septiembre por el RDL 26/2020. La moratoria que en principio no tenía un plazo determinado, se fijó posteriormente en tres meses desde la concesión de la misma, en aplicación del RDL 11/2020 que entró en vigor el 2 de abril.

En relación a los arrendamientos, la primera medida entró en vigor el 2 de abril (RDL 11/2020) y estableció que una vez que se levantase la suspensión de los plazos procesales en los procedimientos de desahucio, si la persona arrendataria acredita encontrarse en situación de vulnerabilidad social o económica como consecuencia de la COVID-19 y le resulta imposible encontrar una alternativa habitacional podría instar la suspensión del lanzamiento. Si no se hubiese señalado el lanzamiento o no se hubiera celebrado la vista se suspende la fijación de la fecha hasta que los servicios sociales adopten las medidas oportunas, con un plazo máximo de 6 meses, plazo que se incrementó hasta el 31 de enero de 2021 por el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre.

A partir del 23 de diciembre de 2020 todos los procedimientos sobre reclamación de deudas por arrendamiento o por finalización del contrato de arrendamiento que pretendan la recuperación de la finca, el arrendatario puede instar la suspensión del desahucio o lanzamiento -aunque no se hubiese decretado la fecha-, durante la vigencia del estado de alarma o cualquier de sus prórrogas, si se encuentra en situación de vulnerabilidad económica que le impide hallar una solución habitacional. Esta información se remite a servicios sociales, junto a la situación del arrendador, para que se propongan medidas a adoptar. El juez valora si procede el desahucio, en caso contrario decreta la suspensión hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de que las autoridades deban adoptar las medidas recomendadas por los servicios sociales o las que consideren convenientes para garantizar una solución habitacional y permitir al arrendador recuperar la vivienda.

Asimismo, desde el 23 de diciembre y hasta la finalización del estado de alarma o cualquier de sus prórrogas, los jueces podrán suspender los procedimientos de desahucio de respecto de viviendas cedidas en precario o en situación de ocupación irregular, hasta la finalización del estado de alarma o de cualquier de sus prórrogas, en los casos en que

las viviendas perteneciesen a personas jurídicas o personas físicas titulares de más de diez viviendas y que las personas que las habitan sin título se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. A estas medidas solo podrán acogerse las personas dependientes, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad. El juez valorará que la situación de ocupación sin título sea consecuencia de extrema necesidad y que los afectados cooperen con las autoridades para encontrar una solución habitacional, además de la situación de vulnerabilidad económica, y decidirá la suspensión del lanzamiento o que continúe el procedimiento. Durante la suspensión del lanzamiento las autoridades deberán buscar una solución habitacional.

Desde el 2 de abril se estableció la posibilidad de solicitar una prórroga adicional de 6 meses para los contratos de arrendamiento si estos finalizaban entre el 2 de abril y dos meses después de la finalización del estado de alarma, el 21 de junio. Este plazo se incrementó hasta el 30 de septiembre (RDL 26/2020); y, nuevamente hasta el 31 de enero 2021 (RDL 30/2020). Estas prorrogas mantendrían las mismas condiciones contractuales y requerían que fuesen solicitadas por el arrendatario y aceptadas por el arrendador, salvo que se hubiesen fijado diferentes condiciones entre ambos.

También desde el 2 de abril, en caso de arrendamientos de vivienda cuyo arrendador fuese una empresa, entidad pública de vivienda o un gran tenedor, cuando el arrendatario estuviese en situación de vulnerabilidad económica podrá solicitar un aplazamiento en el pago de la renta en los términos previstos en la norma. Esta solicitud debía solicitarse en un mes desde la entrada en vigor del RDL 11/2020; plazo que se incrementó a tres meses, luego hasta el 30 de septiembre y, de momento, hasta el 31 de enero de 2021 por los sucesivos RDL aprobados.

También se aprobó un plan de ayudas directas a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica de hasta 900 euros al mes y de hasta el 100% de la renta arrendaticia o, en su caso, de hasta el 100% del principal e intereses del préstamo que se haya suscrito con el que se haya satisfecho el pago de la renta de la vivienda habitual.

Y, finalmente, se aprobó el «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables» con el objeto facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas especialmente vulnerables.



## 8.- Créditos sin garantía hipotecaria

Los deudores, también fiadores y avalistas, en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la COVID-19 que a la entrada en vigor del RDL 11/2020, el 2 de abril, tuviesen contratos de crédito sin garantía hipotecaria en vigor, podrían solicitar del acreedor, hasta un mes después del fin de la vigencia del estado de alarma, la suspensión de sus obligaciones contractuales; plazo que se incremento hasta el 30 de septiembre. Esta moratoria tendría un plazo de tres meses. Durante este plazo, el acreedor no podría exigir cuota alguna, no generaría intereses y el plazo de vencimiento se incrementaría el mismo que el de la moratoria.

