



04.1 CAPÍTULO 01.XI CONSUMO Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

01.XI.1 Introducción

Justificábamos el año pasado la inclusión de un capítulo específico destinado a relatar nuestras actuaciones en materia de consumo y destacábamos la importancia que dentro de ésta acapara la prestación de servicios de interés general para entender nuestra intervención, incluso, más allá de la estricta supervisión de la actuación de las administraciones que se nos ha encomendado.

Esta decisión tenía su origen en la recepción de cada vez, un mayor número de quejas relacionadas con la prestación de servicios como el suministro de energía -electricidad y gas-; el suministro domiciliario de agua potable; los relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los de transporte y los servicios financieros.

Todos ellos constituyen en la sociedad actual un elemento tan imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas que su inadecuado funcionamiento puede ser causa de importantes perjuicios e, incluso, llegar a afectar a derechos fundamentales.

El marco regulatorio de estos servicios viene marcado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras, dentro del modelo de libre competencia que tenemos instaurado en el ámbito de la Unión Europea. No obstante, el propio Tratado de funcionamiento de la Unión Europea ya se hace eco del papel que juegan los servicios de interés económico general, dejando a la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los mismos de la forma más cercana posible a las necesidades de los usuarios (protocolo nº 26 anexo).

Ello permite la inclusión de obligaciones específicas de “servicio público” a las empresas que prestan estos servicios, dirigidas a garantizar el acceso a prestaciones que se consideran esenciales, motivo por el que cabe imponer requisitos de calidad y disponibilidad a precios asequibles.

Esta Institución considera necesario plantearse la oportunidad de mejorar la protección de los usuarios de servicios de interés general, mejorando su regulación, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión, e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos de reclamación.

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, ofrece una oportunidad especial para la solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre los consumidores y los comerciantes. Creemos que, dentro de este marco, habría que replantear la respuesta que se ofrece actualmente a consumidores y usuarios en la tramitación de reclamaciones relacionadas con servicios económicos de interés general.

A nuestro juicio se hace necesario el establecimiento de organismos que puedan decidir de manera vinculante estas reclamaciones y la Directiva mencionada permite a los Estados miembros la adopción de este tipo de medidas:

Artículo 10.2: «Los Estados miembros velarán por que, en los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver el litigio mediante la imposición de una solución, únicamente se dé a la solución carácter vinculante para las partes cuando estas hayan sido informadas con antelación de dicho carácter vinculante y lo hayan aceptado expresamente. Si las soluciones son vinculantes para el comerciante con arreglo a la normativa nacional, no se exigirá la aceptación del comerciante para cada caso concreto.»

Uno de los campos donde se manifiesta particularmente esta necesidad es el de los **servicios financieros**. En este ámbito se reiteran especialmente las quejas que reclaman un papel vinculante en la tramitación de reclamaciones por parte de los organismos de supervisión como el Banco de España o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. La ciudadanía no puede comprender que se deje a la voluntad



de los bancos o de las compañías aseguradoras el cumplimiento de las decisiones de dichos organismos cuando en la tramitación de sus reclamaciones han apreciado la vulneración de normas o de criterios y directrices relativas a la prestación de los servicios financieros.

Terminamos este apartado introductorio con una mención destacada a la situación que sufre una parte importante de la población, imposibilitada para sufragar el coste de unos **suministros básicos** que resultan esenciales para el mantenimiento en condiciones de dignidad de la vida diaria. Esta Institución viene observando con preocupación que estas quejas se reiteran como consecuencia de una crisis económica que ha situado al borde de la exclusión social a una buena parte de nuestra sociedad.

Numerosos estudios ponen de manifiesto la cruda realidad de este problema, aportando datos muy preocupantes sobre el elevado número de hogares y familias que debe afrontar situaciones dramáticas ante la interrupción en el suministro de servicios esenciales como la luz o el agua. Esta nueva realidad ha propiciado el uso de términos específicos para describirla, tales como “pobreza energética” o “pobreza hídrica”.

Con el objetivo de ahondar en el conocimiento sobre esta nueva forma de pobreza, esta Institución tomó la iniciativa de organizar una **jornada sobre personas vulnerables y suministros mínimos**, que tuvo lugar el pasado 3 de diciembre de 2014. Pretendíamos propiciar un foro de debate y reflexión sobre las distintas propuestas que tratan de ofrecer soluciones a este problema, partiendo del análisis de las experiencias que se están desarrollando o propugnando tanto en nuestro país, como en otros países de nuestro entorno.

En relación con los servicios de energía y agua, desde esta Institución venimos reclamando que se adopten medidas para solucionar determinadas situaciones familiares, en las que los ingresos ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de estos servicios esenciales. Aplaudimos, por ello, la aprobación del Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. El mismo, incluía un programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, a gestionar a través de los ayuntamientos de Andalucía, con la intención de cubrir de forma ágil las situaciones de contingencia económica urgente de las necesidades básicas, que no puedan ser atendidas por las personas que se encuentran en exclusión social.

Dado que el proceso hasta la adjudicación de las ayudas a los ayuntamientos que solicitaran su adhesión al programa supuso que su efectiva implantación no se produjera hasta el último trimestre de 2014, no hemos tenido ocasión de valorar adecuadamente su eficacia.

En cualquier caso, estimamos que dicha medida, por definición, resulta insuficiente y limitada, no sólo porque a veces esta opción pueda no ser conocida por las personas afectadas o porque a veces llegue tarde, cuando ya se ha producido el corte de suministro, sino también porque carga sobre los ya pesados hombros de los Servicios Sociales comunitarios un nuevo deber de atención. Fundamentalmente creemos que se debe avanzar en un marco normativo que permita garantizar el disfrute de suministros esenciales como parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada (artículos 47 de la Constitución Española y 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y, más aún, como condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana (artículo 10 CE).

En este sentido, conocemos que las administraciones competentes se muestran preocupadas por esta situación y están estudiando propuestas para establecer moratorias de cortes o, incluso, garantizar determinados suministros mínimos a personas con recursos económicos limitados. Así, en la propia exposición de motivos del Decreto Ley 8/2014 explicaba que se acometían las medidas de ayuda *“de forma urgente y transitoria hasta la elaboración de la norma que aborde de forma definitiva un sistema de garantías que permita a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica cubrir sus necesidades mínimas de suministros de agua potable y energía eléctrica”*.

De hecho, existía un compromiso del gobierno andaluz de aprobar en esta legislatura una norma que ofreciera soluciones a los problemas de pobreza energética y pobreza hídrica tan extendidos entre su



población, incluyendo la regulación del derecho a unos suministros mínimos para las familias en situación de vulnerabilidad. Una norma que se encuentra bastante avanzada su redacción.

Sobre cuál debería ser el contenido y alcance de dicha normativa, ya nos hemos pronunciado en este Informe en el espacio dedicado a la crisis económica y, más concretamente, dentro del apartado destinado a referencias a nuestras propuestas en relación con la misma. A su contenido nos remitimos.

Como última precisión aclaratoria, indicar que hemos decidido renombrar el presente sub-capítulo como Servicios de Interés General y Consumo por distinguir particularmente aquellas materias que, por afectar a ámbitos esenciales de la vida, merecen una especial protección, respecto de otros asuntos más secundarios en los que resulta suficiente la normativa general de protección a las personas consumidoras y usuarias.

01.XI.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

01.XI.2.1 Servicios de interés general

01.XI.2.1.1 Energía

Como en años anteriores, la mayoría de las quejas recibidas sobre energía eléctrica se refieren a disconformidad con facturaciones ([queja 14/91](#), queja 14/809, queja 14/1598, queja 14/1667, queja 14/2303, queja 14/2355, queja 14/4846, queja 14/5470); a dificultades para acceder al suministro (queja 14/269, queja 14/594, [queja 14/1392](#), queja 14/1409, queja 14/1948, queja 14/3119, queja 14/3533) o, a dificultades de pago e incluso cortes de suministro por dicho motivo (queja 14/167, queja 14/380, queja 14/656, queja 14/5802).

La percepción global es que los consumidores se sienten desprotegidos ante las grandes compañías frente a las que manifiestan una importante desconfianza y recelo sobre la corrección de su actuación. Sus reclamaciones parecen no ser escuchadas con el adecuado interés por solucionar el problema, y la ciudadanía se siente confusa al intentar defender sus derechos, obligadas a un inútil peregrinar de puerta en puerta en busca de un poco de luz.

Una situación que ha venido a complicar aún más el panorama de los consumidores de energía eléctrica ha sido el cambio a la nueva tarifa regulada, denominada ahora Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), que trajo consigo la Ley del sector eléctrico, aprobada a finales de 2013, y que comenzó a aplicarse en las facturas de electricidad a partir de julio de 2014.

Esta nueva regulación ha provocado las críticas de asociaciones de consumidores y usuarios -a las que nos unimos- para reclamar mayor transparencia de los precios, así como la efectiva implantación de mecanismos que permitan al usuario conocer los datos necesarios para tomar decisiones sobre su propio consumo, de modo que puedan repercutir en una bajada de sus facturas. Igualmente, reclaman una intervención sobre los precios, que evite las subidas que se vienen apreciando en las facturas de electricidad, que perjudican notablemente al consumidor, así como mayor claridad respecto a los costes efectivos de generación y el histórico déficit de tarifa.



En este mismo sentido, ya denunciábamos en el Informe Anual del año pasado el rápido encarecimiento de un servicio de primera necesidad, cuyo coste se hace cada vez más difícil de soportar por parte de los consumidores, especialmente para aquellas familias que cuentan con menos recursos económicos. En consecuencia, estimamos necesario reiterar, con más fuerza si cabe, los mismos desiderátum que trasladábamos en el Informe Anual presentado al Parlamento el año pasado.

Así, esta Institución considera necesario que se establezca un sistema de fijación de los precios de la energía eléctrica que resulte claro y transparente para la ciudadanía y que no sea susceptible de manipulación o alteración por parte de la Administración o por grupos de interés. Asimismo, entiende necesaria la realización de una auditoría sobre el denominado déficit tarifario y que esta información resulte disponible e inteligible para la ciudadanía, a fin de despejar, de una vez por todas, las dudas existentes sobre el mismo, su contenido y alcance.

Igualmente, estimamos oportuno que las tarifas de luz recojan incentivos a un consumo responsable y eficiente de la energía eléctrica, a través de distintos bloques de consumo, al modo en que se viene realizando para la facturación del suministro de agua.

Por otro lado, ante la realidad que suponen unas tarifas eléctricas muy elevadas, esta Institución considera necesaria la adopción de medidas que permitan a las familias con menos recursos acceder a este servicio de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica.

Del mismo modo, entendemos necesaria la adopción de medidas para garantizar el suministro eléctrico a las familias y personas en situación de precariedad económica o exclusión, especialmente, durante los periodos más duros de verano e invierno.

Respecto a la nueva regulación del **bono social**, que pasa ahora a tomar la denominación de “tarifa de último recurso”, destacar que aún no ha modificado los requisitos para acceder a este beneficio.

Si bien la normativa eléctrica ya preveía la fijación de un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar para determinar las personas que podrían beneficiarse del bono social, lo cierto es que dichos umbrales aún no habrían sido aprobados, aunque los mismos podrían incorporarse al Reglamento que tramita el Ministerio de Industria, Energía y Turismo mediante el que se regularán las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica.

La gestión del bono social por parte de las comercializadoras también es objeto de quejas, en particular con ocasión de facturas en las que se ha dejado de aplicar el mismo. Así nos lo contaban en la [queja 14/4958](#), relatando las numerosas gestiones que se habrían tenido que realizar, pese a haber remitido las nuevas tarjetas de familia numerosa a la dirección indicada. Finalmente se atendía la petición del interesado y se había procedido a la refacturación mediante aplicación del Bono Social.

En otro orden de cosas, un asunto que nos viene preocupando es la falta de claridad y de referentes de actuación en cuanto a los mecanismos de protección de las personas que desean formular una reclamación relacionada con el **suministro eléctrico**.

Hemos observado casos en que se produce una derivación de expedientes desde los servicios de consumo adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía a las Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, y viceversa, sin que queden muy claros los supuestos de delimitación de competencias.

En ocasiones, tramitan las hojas de reclamaciones que reciben relacionadas con la actuación de las compañías eléctricas pero, en otras, han derivado las reclamaciones a las citadas Delegaciones Territoriales. Por otro lado, hemos visto que la Administración competente en materia de energía rechaza la tramitación de reclamaciones cuando afecta a facturación de contratos suscritos en mercado libre, derivando su conocimiento a los procedimientos de defensa de las personas consumidoras.

La nueva regulación introducida por Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico se remite a desarrollo reglamentario en lo relativo a las reclamaciones sobre el contrato de suministro de referencia. En



principio, los consumidores acogidos a PVPC, con o sin bono social, podrán dirigirse al órgano competente en materia de energía y, adicionalmente, al competente en materia de consumo para reclamaciones sobre el contrato de suministro o facturaciones. No obstante, en caso de contratar oferta anual a precio fijo con la comercializadora de referencia o en condiciones de mercado libre, las reclamaciones se limitarán a la vía de consumo, cuando ésta resulte procedente.

De acuerdo con este modelo, sufren una particular situación de indefensión quienes contratan el suministro en mercado libre para el desarrollo de un negocio en régimen autónomo, puesto que carecen de la condición de consumidor en el sentido de la legislación de protección de las personas consumidoras y usuarias y no pueden acudir a esta vía de reclamación. Ante cualquier reclamación no atendida en primera instancia por su compañía eléctrica, se les ofrece como única vía para ejercer sus derechos el recurso a la vía judicial. Un proceso excesivamente largo que, en la mayoría de las ocasiones, supone más costes que el propio importe objeto de la reclamación.

No hablamos de grandes empresas sino de personas que luchan a diario por el mantenimiento de un negocio propio que apenas da para cubrir gastos, por lo que entendemos que se encuentran en una situación de desprotección frente a las grandes compañías eléctricas. Dado que la única vía de protección administrativa sería la contratación de un suministro acogido a PVPC (siempre con el límite de potencia contratada, que deberá ser igual o inferior a 10kW), estimamos oportuna la difusión de esta información, con objeto de que los autónomos puedan adoptar sus decisiones relativas a la contratación que mejor satisface sus intereses.

En relación con la necesidad de redoblar los esfuerzos por garantizar la protección del usuario de energía eléctrica estimamos oportuno hacer mención a varios aspectos que se han puesto de manifiesto durante la tramitación de las quejas recibidas. Nos referiremos a las situaciones de corte de suministro por incumplimiento de pagos aplazados, a los requisitos que consideramos exigibles para garantizar la fehaciencia de las comunicaciones del preaviso de corte y a los procedimientos de actuación ante presuntos fraudes.

El primer supuesto se refiere a las quejas en las que se denunciaba que la distribuidora eléctrica había procedido al corte del suministro eléctrico sin previa comunicación. Aquélla se justificaba en la firma previa de un documento entre ambas partes para permitir un plan de pagos fraccionado en el que queda incorporada una cláusula por la que se declara que el incumplimiento de cualquiera de los plazos faculta a la empresa para suspender el suministro.

Este tipo de acuerdos bien puede suscribirse con ocasión de haberse producido una anomalía (enganche directo, derivaciones o manipulación del contador) que ampara una facturación en concepto de recuperación de energía por un año, o bien para atender una deuda atrasada que ya ha supuesto la tramitación del aviso de impago y advertencia de interrupción del suministro de no atenderse la misma.

Aunque pudiera suscitarse un debate acerca del adecuado amparo normativo de este tipo de acuerdos, desde esta Institución abogamos por el respeto de las garantías establecidas para la suspensión del suministro en casos de impago en orden a la mayor protección de las personas que pueden verse privadas de un servicio esencial.

En tanto estas garantías no tengan su adecuado reflejo normativo, apelamos a la responsabilidad social corporativa de las empresas para encomendar la mayor exquisitez posible en el tratamiento de situaciones de corte de suministro, lo que debiera traducirse en la adopción de normas internas de actuación con la mayor garantía posible a favor del usuario. Por otro lado, entendemos que el respeto a estas garantías puede contribuir a la mejora de la satisfacción de su propia clientela y fomentar su confianza en la empresa.

También relacionado con el corte de suministro se centra el debate sobre los medios y forma en que deba notificarse la posibilidad de que éste tenga lugar por impago de facturas. Al respecto, hemos podido conocer casos en que se producía la interrupción del suministro pese a no haberse realizado la preceptiva comunicación previa. Resultaba finalmente que la comunicación se habría cursado adecuadamente a



través del servicio de Correos pero, ante la imposibilidad de notificación por ausencia de personas en el domicilio, se había dejado aviso para su recogida en la oficina. Aviso que en muchas ocasiones parece haberse extraviado.

La normativa de aplicación señala que debe practicarse un requerimiento a la dirección que a efectos de comunicación figure en el contrato, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, identidad y contenido del mismo. Además, la empresa distribuidora queda obligada a conservar en su poder la acreditación de la notificación efectuada. En el supuesto de rechazo de la notificación, se especificarán las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite.

No dice nada la norma sobre los supuestos de ausencia pero, en la práctica, dejado el aviso de Correos y si la carta no es recogida en plazo, se devuelve a la distribuidora que da por cumplido el trámite.

No podemos compartir este criterio de actuación, entendiendo que el corte de un suministro esencial en el domicilio habitual no puede admitirse sin agotar todas las gestiones posibles hasta garantizar el efectivo conocimiento de la situación a la que podrían verse abocadas las personas afectadas. Nuevamente, en tanto no se definan por norma los requisitos necesarios para asegurar la mayor protección de los usuarios, apelamos a la responsabilidad social corporativa de las empresas y a la mejora de la atención a su clientela para evitar que se produzcan cortes que no han sido comunicados fehacientemente.

Igualmente apelamos a las Administraciones implicadas a garantizar el cumplimiento de unos requisitos mínimos que permitan la fehacencia de las comunicaciones, admitiendo las reclamaciones que por este motivo se produzcan, rechazando la posibilidad de cobro de los derechos de reconexión y adoptando las medidas oportunas ante las empresas implicadas para que ajusten su comportamiento a tales requisitos.

En este sentido no podemos por menos que felicitar a la Secretaría General de Consumo al publicar a través de la web www.consumoresponde.es consejos dirigidos a las personas consumidoras ante un posible corte de suministro, posicionándose al respecto:

“Cuando la persona interesada no se encuentre en el domicilio y tampoco acuda a recoger al servicio de correos la carta que le ha sido enviada, NO se podría afirmar que la comercializadora tenga constancia de la recepción por la persona interesada, por el mero hecho de haber enviado la notificación con acuse de recibo. En este caso, no se podría dar por efectuado el requerimiento y, por tanto, no se podría llevar a cabo la suspensión de suministro.”

Hemos de entender que dicho posicionamiento tendrá su correlato lógico en la tramitación de las reclamaciones que por este asunto conozcan los distintos Servicios de Consumo adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

Finalmente señalar que, pese a que las garantías establecidas normativamente para la suspensión del suministro se refieren exclusivamente al denominado “suministro a tarifa”, actualmente PVPC, entendemos necesario que se extiendan al resto de usuarios finales, incluso aunque hayan contratado en mercado libre, al menos si el corte de suministro puede afectar a la vivienda habitual.

Otro de los aspectos que requiere de una mejora para la adecuada garantía de la protección del usuario de energía eléctrica se relaciona con los procedimientos de actuación ante presuntos fraudes.

Varias han sido las quejas en las que se nos relataban las dificultades encontradas para obtener una información suficientemente aclaratoria sobre la situación, para obtener las pruebas reclamadas sobre los hechos que habrían originado el expediente de anomalía o la imposibilidad de contactar personalmente con personal de la distribuidora que gestionase dicho expediente. Esta situación suele dilatar en el tiempo la resolución del expediente abierto, motivando incluso en ocasiones el rechazo de una petición de nuevo suministro pese a que la persona solicitante no tuviese relación alguna con los hechos objeto de investigación.

Pero lo que más nos ha preocupado es la comprobación de la “prueba diabólica” que se exige a las personas frente a las que se tramita un expediente de fraude para demostrar que no han cometido



dicha irregularidad. Partiendo de que el personal técnico que realiza las inspecciones está debidamente acreditado ante las Administraciones competentes, las actas que levantan deben tener visos de credibilidad.

Pero también es cierto que, para evitar cualquier sombra de sospecha, cuando se realiza la inspección debiera hacerse con presencia del titular del suministro mediante requerimiento en el acto. En caso de no poderse localizar, sería aconsejable la prueba de testigos que también firmasen el acta.

Por otro lado, la redacción de estas actas no debiera dejar lugar a interpretaciones posibles que puedan ir en perjuicio del usuario, dejando claramente diferenciada cuál es la situación del contador antes y después de la inspección. También habría que ahondar en la oportunidad de proceder a la normalización del suministro, eliminando en el mismo acto de la inspección los elementos que incidan en la medición anómala o si, por el contrario, bastaría con su precinto para posterior comprobación de la Administración que pudiese conocer del asunto.

La primera opción permitiría limitar el período temporal al que afecta la facturación de la recuperación de energía pues, en la mayoría de las ocasiones, tras la facturación de un año, la distribuidora emite una nueva facturación por el período comprendido entre el momento en que se detecta la anomalía y la fecha de cierre del correspondiente expediente, lo cual puede llegar a prolongarse por meses. Dicha facturación, recordemos, se realiza sobre un consumo estimado que toma como referencia el producto de la potencia contratada por seis horas diarias de utilización, dando como resultado un número de kWh normalmente superior al consumo eléctrico que pudiera haberse realizado en la práctica.

Entendemos que la opción por la intervención de las administraciones competentes en materia de energía eléctrica en estos expedientes pudiera contribuir a clarificar situaciones y, en última instancia, a garantizar el justo equilibrio de los intereses de ambas partes.

Son varias las quejas que han reflejado alguna de las incidencias expuestas ([queja 14/657](#), queja 14/845, queja 14/1232, queja 14/1363, [queja 14/3552](#), queja 14/3556, [queja 14/3882](#), queja 14/5252, queja 14/5626).

También han sido frecuentes las quejas en las que personas y familias manifestaban que no podían hacer frente al pago de las facturas de electricidad, dada su situación económica, por lo que se habían visto en la necesidad de realizar un enganche en directo o derivaciones del contador (queja 14/3663, [queja 14/4232](#), queja 14/5075, [queja 14/5971](#)).

En estas situaciones, no entramos a valorar la incorrección de la actuación en estrictos términos legales -recordemos que la defraudación de fluido eléctrico por valor superior a 400 euros está castigada por el Código Penal-, sin perjuicio de que podamos plantearnos la proporcionalidad de la medida (una multa de 3 a 12 meses que se añadiría a la facturación que realiza la distribuidora eléctrica mediante cálculo estimatorio). Sostenemos que estas personas no se verían abocadas a dicha situación si contasen con el amparo que ofrece la garantía de unos suministros mínimos a personas especialmente vulnerables.

En cualquier caso, nuestra actuación ante la compañía eléctrica se dirige a minimizar el impacto económico derivado de la facturación en concepto de recuperación de energía eléctrica y, en ocasiones, con resultado favorable. Dicha facturación se realiza por la distribuidora eléctrica según lo dispuesto en el artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica:

«De no existir criterio objetivo para girar la facturación en estos supuestos, la empresa distribuidora la girará facturando un importe correspondiente al producto de la potencia contratada, o que se hubiese debido contratar, por seis horas de utilización diarias durante un año, sin perjuicio de las acciones penales o civiles que se puedan interponer.»

La literalidad de la norma nos induce a pensar que uno de los términos de la operación debe ser la potencia que aparece reflejada en el contrato de suministro, cuando éste existe y se ha producido una manipulación



en el contador. Más complicada es la discusión respecto de qué debe entenderse por potencia que se hubiera debido contratar, en los casos que se produce un enganche directo sin contrato.

Sin embargo, recientemente hemos podido conocer que la distribuidora aplica la potencia máxima que admite el Certificado de Instalación Eléctrica (CIE) correspondiente al suministro. De este modo puede llegar a multiplicarse por el doble de la cantidad de potencia que esté contratada, generando el cálculo de recuperación de energía obviamente un resultado mucho mayor en KWh y, consiguientemente, en euros a abonar.

Esta Institución se propone defender ante los órganos competentes en materia de energía la aplicación literal de la norma para establecer el cálculo de recuperación de energía en casos de fraude y solicitar que sea la que rija la tramitación de reclamaciones que sobre este asunto conozcan, si es que no vinieran haciéndolo ya.

Por último, con ocasión de los cortes de suministro, tanto en casos de impago como de anomalía, la posterior reconexión del mismo conlleva la exigencia al consumidor de una cantidad equivalente al doble de los derechos de enganche vigentes, como compensación a la distribuidora por los gastos de desconexión. Este gasto añadido supone un esfuerzo económico extra, particularmente grave cuando afecta a familias que han llegado a la situación que motivó el corte precisamente por su falta de recursos económicos. En consecuencia estimamos necesario que pudiera revisarse la exigencia de dichas cantidades en situaciones acreditadas de insuficiencia económica.

Para terminar la exposición de este apartado, debemos citar también que, cuando la reclamación se ha dirigido previamente al órgano competente en materia de energía, nos dirigimos a la correspondiente Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en ejercicio de nuestras funciones de supervisión de la actuación desarrollada.

Así, en la [queja 13/1532](#) relativa a los cobros exigidos por cambios de potencia realizados con el asesoramiento de la distribuidora y que se solucionaba con una resolución favorable a la interesada por parte de la Administración. O en la queja 13/4847, relacionada con la ejecución de un centro de transformación y en la que no apreciábamos irregularidad en la actuación administrativa.

En la queja 14/1409 se dirigía a esta Institución una persona reclamando la ejecución efectiva de la resolución que había dictado la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en la tramitación de su reclamación, incluso posteriormente confirmada en sede de recurso de alzada. Pese al transcurso de los meses desde que dicha resolución fuese dictada y de las solicitudes presentadas por la interesada instando a su cumplimiento, la situación resultaba insostenible puesto que se veía privada del suministro eléctrico necesario para el riego de árboles y arbustos de la finca. El problema residiría en las objeciones técnicas planteadas por la distribuidora para la ejecución de la resolución dictada y se producía una tardanza en la toma de las decisiones administrativas necesarias.

Considerando que esta situación suponía una vulneración al derecho a una buena administración, recogido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como a los principios que deben regir el funcionamiento de la Administración pública andaluza, es por lo que dirigimos Recomendación a la Delegación Territorial implicada para que adoptase, sin más dilaciones, las medidas oportunas para dar cumplimiento a su propia resolución. Ciertamente la actuación del personal de dicha Delegación para obtener un resultado satisfactorio debe ser resaltada y podemos congratularnos de que finalmente, y pese al tiempo transcurrido, pueda darse por solucionado el asunto.



01.XI.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

Como hemos indicado, principalmente nos preocupan las situaciones de desprotección derivadas de la crisis económica en que pueden verse involucradas las personas y familias usuarias de estos servicios.

Estas situaciones están muy relacionadas con el incremento de las tarifas experimentado en algunas localidades, y que ha sido objeto de diversas quejas que se encuentran en curso de investigación. Así, la queja 13/1954 y la queja 13/3249 referidas a los municipios sevillanos de El Rubio y Lantejuela, respectivamente, o la queja 14/5378 y la queja 14/6076 referidas al municipio granadino de Cájar, tras pasar de una gestión directa del servicio por el Ayuntamiento a la gestión por Emasagra.

Estas quejas suelen llevar añadidas una disconformidad de fondo con el sistema de gestión por el que opta el Ayuntamiento o, incluso, una denuncia sobre los procedimientos de adjudicación tramitados al efecto. Así nos lo trasladaba una plataforma en contra de la privatización de la empresa de aguas de El Puerto de Santa María (queja 13/4919), aunque la misma no se llegaría a tramitar por falta de aportación de la documentación necesaria a tal efecto.

En esta polémica se veían envueltas las peticiones que nos dirigieron tres Entidades Locales Autónomas para que esta Institución intercediera ante el Ayuntamiento de Jerez con objeto de obtener los datos necesarios para implementar el servicio de abastecimiento de agua en su propio territorio vecinal, a través de una empresa pública, y separarse del servicio prestado por una empresa privada, concesionaria del Ayuntamiento (queja 14/5051, queja 14/5090 y queja 14/5486). Con la medida pretendían, entre otras mejoras, reducir en un 20% el precio que los vecinos pagan por el servicio a través de la empresa concesionaria y la falta de la información requerida al Ayuntamiento les impedía el ejercicio de sus competencias en los términos acordados por los respectivos órganos de gobierno propio.

Sobre esta cuestión, nos parece oportuno destacar que esta Institución no se muestra partidaria de uno u otro modelo de gestión, entendiendo que ambos conllevan ventajas e inconvenientes que cada municipio debe barajar en virtud de su autonomía local. Lo que sí nos parece imprescindible en cualquiera de los modelos que se adopte es la garantía de suministro a la población a precios asequibles y el respeto de la necesaria protección de los derechos e intereses del usuario.

En cualquier caso, hemos de advertir de los peligros que conlleva el canon concesional que sirve para la adjudicación de contrato de gestión del ciclo integral del agua cuando su importe se aplica para enjugar las abultadas deudas de los Ayuntamientos y no se destina a inversiones para mejora de las redes de abastecimiento y saneamiento. La situación vivida en algunas localidades nos lleva a propugnar la necesaria limitación de esta práctica a través de la oportuna regulación normativa.

Uno de los elementos que componen la tarifa del agua es la cuota variable o de consumo.

La normativa autonómica permite distintas opciones a las entidades locales (tarifa constante, tarifa de bloques crecientes o tarifa de bloques decrecientes), de modo que, en la práctica, la regulación es muy variada, aunque tiende a generalizarse la opción por la tarifa de bloques crecientes. En estos casos advertimos que los bloques suelen ir referidos a un consumo de agua expresado en metros cúbicos por vivienda. Con esta regulación entendemos que se producen situaciones injustas como penalizar con la aplicación de precios cada vez más elevados a unidades familiares que, al estar integradas por un mayor número de personas, realizan un mayor consumo de agua, a pesar de que se situaría en márgenes de un consumo razonable.

Como venimos reiterando, en relación con esta cuestión, desde esta Institución se viene apoyando e impulsando ante los órganos competentes la aprobación y/o modificación de su normativa reguladora de las tarifas de agua para incorporar bloques de consumo que tengan en cuenta el número de personas que residen en la vivienda.



Entendemos que la incorporación de esta medida supone un incentivo al ahorro y la eficiencia en el consumo de agua, ya que la aplicación de bonificaciones o recargos por tramos de consumo –paga más quien más consume- debe adecuarse al número real de personas que realizan tal consumo.

Adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al año 2013 que, coincidiendo con su elaboración, habíamos dirigido **Sugerencia** al Ayuntamiento de San Fernando en tal sentido (queja 13/4916). Sin embargo, el Ayuntamiento rechazó nuestra propuesta acogiendo los términos del informe emitido por la empresa concesionaria del servicio (Hidralia,S.A.) y que esta Institución no comparte, motivo por el que se incluye una mención a esta falta de colaboración en el apartado 3 de este sub-capítulo en materia de consumo.

El informe se esforzaba en explicar que las tarifas aprobadas penalizan los consumos excesivos mediante el establecimiento de bloques de consumo crecientes y que se habría primado un sistema proporcional para la mayoría de los habitantes. Además, que las tarifas habrían tenido en cuenta el equilibrio económico y financiero de la gestión del servicio, diseñándose para cubrir costes. Por tanto, cualquier modificación de las tarifas llevaría asociado un nuevo reparto de costes que habría de recaer en mayor o menor medida sobre todos los usuarios. Por otro lado se justificaba el rechazo a las medidas propuestas por esta Institución en la dificultad de ejecución del modelo, teniendo en cuenta que correspondería al Ayuntamiento la certificación del número de personas que hacen uso del suministro y, por otro lado, esta circunstancia sería variable con el tiempo, por lo que podrían terminar aplicándose bonificaciones a supuestos que no correspondiese.

No podemos compartir las primeras afirmaciones puesto que, si bien efectivamente se penalizan consumos excesivos por vivienda, lo cierto es que un sistema tarifario que incluye un primer bloque de 16m³ de agua al bimestre puede dar lugar a la contradicción de aplicar el precio más bajo a supuestos de consumo abusivo (de una sola persona) y, por el contrario, se penaliza injustamente a quienes realizan un consumo razonable (unos 3.000 litros de agua por persona/mes) ya que, obviamente, a mayor número de personas se produce un mayor consumo.

Por lo expuesto no podemos dejar de insistir en la necesidad de ajustar la cuota variable o de consumo de agua al número de personas que hacen uso de la misma en cada punto de suministro. Con ello se contribuirá a facilitar la atención de las necesidades básicas a un precio asequible y a desincentivar los consumos excesivos, objetivos cuya consecución propugnan tanto la normativa europea como nacional (estatal y autonómica).

En cuanto a los ajustes que sean necesarios en la relación económica entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria de la gestión del servicio son cuestiones ajenas a la petición cursada y que no justifican suficientemente el rechazo a la Sugerencia formulada. Sostenemos que el modelo que proponemos puede producir incidencias puntuales en determinados casos; también reiteramos que es normal que surjan dudas, se planteen situaciones injustas o aparezcan casuísticas no contempladas en la norma general. Así ha ocurrido en otras localidades cuando se ha efectuado un cambio de régimen tarifario de esta trascendencia.

No obstante estas incidencias han sido evaluadas por otros ayuntamientos, solventando las posibles dificultades técnicas u organizativas o bien introduciendo las necesarias correcciones o puntualizaciones en la norma general.

Particularmente cabe destacar el caso del Ayuntamiento de Málaga que, tras acoger una Sugerencia de esta Institución en los términos antes descritos, ha sido objeto de numerosas quejas ya expuestas en el Informe Anual 2013 y reiteradas durante el año 2014 (queja 14/57, queja 14/233, queja 14/1234, queja 14/2421, queja 14/2515, queja 14/2548, queja 14/3465).

Desde esta Institución queremos dejar claro, y así lo hemos hecho saber a quienes presentaron queja, que consideramos acertada y oportuna la decisión del Ayuntamiento de Málaga de cambiar su régimen tarifario para contemplar el consumo per cápita, esto es teniendo en cuenta el número de personas que residen en cada vivienda. Bajo el convencimiento de que las incidencias y dudas provocadas por el nuevo



sistema de tarificación serían solventadas por dicho Ayuntamiento, sugeríamos a las personas afectadas que se dirigieran a las oficinas de atención de Emasa puestas en marcha con tal motivo.

Efectivamente, los primeros desajustes se producían con ocasión de determinadas situaciones en que resultaba difícil la acreditación del número de personas residentes en la vivienda o en relación con el número de metros cúbicos que debía comprender el primer bloque de la tarifa. Con posterioridad, hemos podido conocer que se constituyó una Comisión Consultiva, integrada tanto por personal técnico de la empresa municipal como por asociaciones representantes de consumidores y usuarios, en cuyo seno se aprobaron unos criterios generales de aplicación para atender las múltiples reclamaciones recibidas.

Esto se tradujo en una serie de acuerdos del Consejo de Administración de Emasa para corregir las desviaciones negativas con respecto al sistema anterior, en caso de consumos de hasta 8m³ por persona al bimestre. Asimismo, se permitió dar salida a situaciones como las de estudiantes que residen fuera del domicilio familiar y solicitan beca por este concepto, parejas con custodia compartida, personas que conviven durante parte del día con más personas en su vivienda, dobles tomas o usos temporales. También se acordaba la ampliación de metros cúbicos a facturar en el primer bloque para el caso de que en la vivienda residiera una persona con movilidad reducida o con una enfermedad que justificase la necesidad de un mayor consumo de agua.

Esta situación concreta fue objeto de la queja 14/2421 al entender su promotora que se establecía una discriminación no justificada entre personas con discapacidad, ya que la medida no beneficiaba a aquellas que tuviesen una discapacidad distinta pese a ser superior al 33%.

El Ayuntamiento nos remitía informe en el que se justificaba esta situación, tras haber sido valorada por la Comisión Consultiva de la tarifa por habitante, por entender que las personas incluidas en el acuerdo adoptado tienen una mayor necesidad de agua. La medida no respondería a un trato de favor sino a una mayor protección que debe otorgarse a estos casos particulares por constituir una excepción a la norma general. Todo ello, sin perjuicio de otras acciones sociales que Emasa pondría a disposición de sus usuarios y que vendría prestando en colaboración con los Servicios Sociales municipales.

La situación de las viviendas destinadas a usos temporales o segunda residencia ha sido objeto de tramitación en la queja 14/5291, de la que ha resultado la aceptación de nuestras propuestas por parte de Emasa, ya se va a introducir una modificación en la terminología empleada (evitando "otros usos") en la próxima actualización del reglamento de tarifas. Asimismo se considera la posibilidad de no imputar coste alguno a los cambios que puedan plantearse por la modificación de tipo de uso que sean solicitados.

Llegados a este punto, debemos advertir efectivamente que la regulación de las tarifas por bloques de consumo per cápita se distingue de las medidas de acción positiva en favor de determinados colectivos que vienen aprobando distintos entes locales, tales como bonificaciones para personas jubiladas o desempleadas. También pudimos conocer por la tramitación de la queja 13/6189 ciertas disfuncionalidades en este aspecto, ya que la persona que acudía a esta Institución no podía acceder a una bonificación de la tarifa aplicada por Emasagra por no ser titular del suministro.

Nos dirigimos a la citada empresa municipal planteando la posibilidad de permitir la aplicación de las bonificaciones a aquellas personas que pudieran tener el mismo derecho atendiendo a sus circunstancias personales pero que no pudieran acceder a la titularidad del suministro. En particular se solicitó si fuera posible aplicar la bonificación al interesado atendiendo al espíritu de la norma, cuya intención entendemos que no era otra que favorecer económicamente a quienes presentan dificultades económicas para el pago de su recibo de agua.

Sin embargo, la respuesta recibida se atenía a la letra de la norma (Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía) para concluir que es condición necesaria ser titular del suministro, tanto para beneficiarse de las bonificaciones aprobadas como para acogerse a facilidades de pago fraccionado a través de los Servicios Sociales.



Esta respuesta ha sido objeto de nuestra valoración, entendiéndose oportuno un replanteamiento de la cuestión ante Emasagra, con carácter general, con objeto de flexibilizar la valoración de situaciones que serían merecedoras de especial protección. Consideramos que deberían analizarse los supuestos en que sería aconsejable aplicar las mismas bonificaciones a pesar de que no sea posible acceder a la titularidad del suministro, constituyendo a tal efecto, si se considerase necesario, una Comisión que pudiese ir elaborando criterios interpretativos.

Como hemos dicho, la regulación de las tarifas de agua es un elemento clave para permitir la atención de necesidades básicas a precios asequibles. Aplaudimos también las iniciativas municipales para establecer bonificaciones en las tarifas a personas y/o familias en circunstancias económicas desfavorecidas. Igualmente, la creación de fondos de solidaridad que permitan la financiación de facturas o incluso su condonación en los casos más graves y adecuadamente justificados de falta de recursos económicos.

No obstante, se siguen sucediendo situaciones de personas y familias que no pueden hacer frente a sus facturas por suministro de agua y, consecuentemente, se ven abocadas a un procedimiento de suspensión del suministro. En este sentido iniciábamos de oficio la [queja 14/4882](#), tras haber tenido conocimiento de las denuncias formuladas por una asociación de consumidores contra la actuación de Linaqua, empresa mixta municipal que gestiona el suministro de agua domiciliaria en Linares.

En el curso de nuestra investigación se ha requerido al Ayuntamiento un pronunciamiento expreso acerca de las medidas que pudiera adoptar para garantizar de forma efectiva el suministro de agua a toda la ciudadanía de Linares, cuando su uso sea el de vivienda habitual, de modo que el acceso a este recurso esencial no quede limitado por la falta de capacidad económica.

Por otra parte, hemos solicitado a Linaqua ampliación de la información relativa a determinados aspectos sobre el procedimiento de corte de suministro como la fehaciencia de las notificaciones y la comunicación previa al órgano competente, como requisitos necesarios que garantizan una adecuada protección al consumidor.

Son varias las quejas que sobre dificultades para el pago de las facturas o cortes de agua por impago hemos recibido en este ejercicio (queja 13/4269 -reabierta-, queja 14/33, queja 14/1666, queja 14/1741, queja 14/3258, queja 14/4962). Nuestra actuación se centra en conocer cómo el Ayuntamiento podría atender las necesidades de la familia afectada, así como las medidas que con carácter general se estuvieran implementando a fin de garantizar el suministro de un bien esencial como el agua a familias en riesgo de exclusión social.

En las quejas que hemos podido conocer se estaba produciendo una actuación de los Servicios Sociales municipales pero, dado que el problema familiar no se restringe al abono de facturas de agua, sino que suele venir acompañado por una situación de falta de ingresos suficientes para atender incluso las necesidades básicas, la atención se centra en la derivación a programas o prestaciones que supongan la aportación de ingresos económicos familiares.

Por otro lado la prestación de recursos puntuales debe priorizar la atención de necesidades más perentorias, de modo que las ayudas económicas directas no pueden atender todas las necesidades familiares.

Algunas de las situaciones denunciadas afectan a bloques completos porque no existe batería de contadores divisionarios y las deudas de la comunidad de propietarios, por impago de recibos de algunos o muchos vecinos, termina por ocasionar el corte en el suministro de agua y perjudica a todas las familias del bloque.

Algunas situaciones se enquistan de tal modo que la reconexión del suministro puede tardar meses o, incluso, no llega a producirse, como en el caso de la queja 14/3619 que se terminó acumulando a otra gestionada por el Área de Cohesión Social que ponía de manifiesto el estado de deterioro de una barriada en un municipio sevillano, con objeto de atender adecuadamente la dimensión del problema más allá de la mera falta de disponibilidad de suministro domiciliario de agua.



En otros casos, el corte de suministro se producía por circunstancias relacionadas con una falta de pago que traía su causa en algún error o descuido (queja 14/2608, queja 14/3387, queja 14/3786). En algunos casos la situación se solventó antes de que interviniera esta Institución.

No obstante, nos interesa destacar las situaciones expuestas, ya que la suspensión del suministro se originaba por devolución de recibos domiciliados en cuenta corriente, disfuncionalidades derivadas de un cambio en la empresa concesionaria del servicio de suministro de agua o, incluso, sin que la persona afectada tuviese conocimiento de la situación.

Estas quejas ponían de manifiesto la necesidad de articular otros mecanismos para garantizar los derechos de las personas afectadas ante un corte de suministro. De modo particular la necesidad de que el corte de agua se presente como último recurso posible antes de agotar todas las gestiones posibles para el cobro de la facturación pendiente. A ello se añade el hecho de que resulte exigible un nuevo pago por el reenganche del suministro. Asimismo, al igual que hemos indicado en relación con el suministro eléctrico, se hace necesario reforzar la fehaciencia de las comunicaciones, de modo que no se dé por válida una notificación que se limita a la entrega del aviso de correos en caso de ausencia en el domicilio.

Igualmente se considera oportuno la reiteración de intentos de notificación en el domicilio objeto de suministro cuando, habiéndose efectuado en el domicilio indicado a efectos de notificación ésta no se hubiera podido realizar y conste que se está produciendo un consumo regular de agua en el punto de suministro.

También nos llamaba la atención un ciudadano, y compartimos su preocupación, sobre la necesidad de ofrecer espacios de atención a la ciudadanía adecuados para tratar este tipo de reclamaciones ya que, en su caso particular, las instalaciones de la empresa de aguas conculcarían cualquier mínimo derecho a la intimidad.

En otras ocasiones, el problema se refería a la elevada facturación girada al haberse producido un consumo excesivo de agua a causa de una avería en las instalaciones interiores. Así en la queja 13/5359, queja 14/870, queja 14/1251, queja 14/2508, queja 14/4021 o queja 14/5750.

En la tramitación de estas quejas se reitera una petición de facturación del consumo de agua de acuerdo con otros criterios menos gravosos como la estimación del consumo habitual o la aplicación del precio del bloque correspondiente al consumo medio, evitando la penalización excesiva de los bloques superiores por un consumo que se había producido por causa de fuerza mayor y que habría sido reparada con diligencia.

Por parte de las distintas empresas interpeladas en la gestión de estas quejas la respuesta ha sido la misma, que no se puede acceder a lo solicitado puesto que el importe de la facturación es el resultado de la aplicación de las tarifas vigentes y en cumplimiento de la normativa de aplicación. Asimismo las empresas alegan que es responsabilidad del titular del suministro el correcto mantenimiento de las instalaciones interiores. En cualquier caso, normalmente se ofrecen fórmulas de fraccionamiento que permitan facilitar el pago de la deuda.

Efectivamente, en los casos de avería se produce un consumo de agua, independientemente de su intencionalidad o conocimiento, por lo que puede entenderse justificado el cobro de la correspondiente tarifa en atención al bien que se pretende proteger.

No obstante, las normas deben ser aplicadas en su contexto social, y las circunstancias económicas actuales nos hacen girar la vista hacia las personas que se ven envueltas involuntariamente en estas situaciones.

No nos referimos exclusivamente a las personas con dificultades económicas o las que encuentran en riesgo de exclusión social sino, en general, a la necesidad de prestar servicios esenciales a precios asequibles. Por lo tanto, esta Institución se propone la defensa de un modelo que permita compaginar dicha necesidad con la de preservación del agua.

A tal fin, creemos oportuno fomentar entre las entidades locales que acojan lo dispuesto en las Recomendaciones Técnicas para la regulación del servicio de suministro de abastecimiento urbano acordadas en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias.



Todo ello sin olvidar los deberes de conservación de las instalaciones interiores que corren a cargo del titular del suministro, para lo que entendemos necesario que se pongan en marcha programas que permitan un adecuado control de este tipo de instalaciones y, particularmente, de las que pudieran presentar riesgos de fuga por su propia vejez. Dicho control entendemos que pudiera tener adecuado encaje en las políticas de incentivación de la eficiencia energética de las instalaciones de suministro de agua, cuyo objetivo último es la preservación de este bien al tiempo que se presentan como cauce necesario para una tarificación más justa.

Para terminar la exposición de asuntos analizados durante la tramitación de quejas relacionadas con el suministro de agua nos parece oportuno mencionar algunas actuaciones que se han centrado en la garantía de protección al usuario, exigiendo a las entidades locales un mayor control sobre la actuación de las empresas concesionarias de la gestión del servicio.

Así, en la queja 14/465 hemos formulado **Resolución** a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para que, en virtud de sus competencias en materia de ordenación, gestión, prestación y control de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano, requiera a Aqualia para que se atenga al plazo de prescripción de 3 años para poder exigir el pago de las facturas y no al de 15 que pretende hacer valer.

En la queja 13/5278 dirigíamos **Recomendación** al Ayuntamiento de Vélez-Málaga para que ejercite sus competencias de fiscalización sobre la empresa concesionaria de la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua (Aqualia), en relación con la denuncia de la parte promotora de queja sobre facturación estimada y falta de renovación del contador. El interesado se había dirigido a su Ayuntamiento pero su reclamación se habría limitado a la actuación mediadora de la OMIC, que concluía informándole de la imposibilidad de obligar a la empresa a atender su pretensión económica o de fijar indemnizaciones por daños y perjuicios que corresponden legalmente a la jurisdicción ordinaria.

01.XI.2.1.3 Telefonía e internet

Desde hace años, se han venido llevando a cabo actuaciones mediadoras ante la compañía Telefónica de España, en relación con las reclamaciones que afectaban a obligaciones del servicio universal de telefonía e Internet.

Sin embargo, indicábamos el pasado año que se estaba incrementando el número de quejas que recibimos por cuestiones específicas de los servicios prestados por estas operadoras, como las relativas a facturación, altas y bajas, averías, portabilidad, garantías, etc. Razones por las que las actuaciones e intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en el pasado ejercicio de 2014, han estado definidas por la generalización y utilización -con respecto a las operadoras- de los procedimientos de naturaleza de mediadora, conforme a lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz.

Nuestras intervenciones se llevan a cabo, sin perjuicio de facilitar información general sobre los distintos procedimientos de reclamación en materia de consumo que podrían utilizar las personas que formulaban sus quejas.

En este sentido venimos aconsejando que se acuda al servicio de atención al cliente del operador cuya actuación cuestionen y, si su reclamación no fuere atendida o, resultare disconforme con sus pretensiones, que se dirijan a los órganos y servicios autonómicos competentes en materia de consumo, o a las Juntas Arbitrales de Consumo, así como la posibilidad de acudir a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Finalmente indicamos que, previo agotamiento de los cauces amistosos indicados, podrían ejercitar las acciones judiciales pertinentes.



Se hacía recomendable establecer unos cauces que facilitaran la máxima transparencia y seguridad jurídica en las relaciones entre usuarios y operadoras, garantizando el estudio y la resolución de las reclamaciones, informándoles de sus derechos y obligaciones, realizando propuestas y sugerencias conciliadoras de los intereses en conflicto.

En este sentido, la Institución y Telefónica de España, SAU suscribieron, el 12 de mayo de 2014, un convenio para materializar en forma y articular cauces procedimentales por los que llevar a cabo la intervención mediadora del Defensor del Pueblo Andaluz y, estableciendo el siguiente ámbito de aplicación: quejas y reclamaciones relativas a los servicios encuadrados en el concepto de “servicio universal” definido en la Ley de Telecomunicaciones; reclamaciones y quejas relativas a imposición de servidumbres y otras limitaciones para la instalación de infraestructuras; quejas y reclamaciones referidas a hechos tales como disconformidad con la factura recibida, negativa o demora de alta o baja por su operador, negativa a la portabilidad del número, preselección no solicitada, averías, cambio de operador no solicitado, incumplimiento de las ofertas por el operador, etc.; reclamaciones y quejas no específicas; y peticiones de información, propuestas o sugerencias efectuadas por la ciudadanía.

La firma de este convenio ha supuesto la mejora de las comunicaciones con esta operadora, además de permitir el desbloqueo de algunas quejas que habría sido trasladadas con anterioridad y que conseguirían un resultado favorable a la reclamación de la parte promotora de queja, como el caso de la [queja 13/5081](#).

Consideramos que la suscripción de convenios con las restantes operadoras contribuiría a mejorar la asistencia y la calidad, así como la eficacia de nuestra intervención mediadora, en la resolución de los problemas que en materia de consumo nos plantean los usuarios de telecomunicaciones.

Igualmente, consideramos que resultaría muy conveniente difundir la realización de los convenios con las restantes operadoras y las intervenciones mediadoras llevadas a cabo en la materia, por todos los canales de información disponibles, con la finalidad de que por los usuarios se conozca y considere la Institución como un aliado para hacer valer sus derechos e informarles de sus obligaciones en el mercado de las telecomunicaciones.

Tras la opción decidida por nuestra intervención mediadora y la firma del primer convenio con Telefónica, las quejas presentadas en el año han aumentado en el número de expedientes admitidos y en el número de los tratados.

No obstante en numerosas ocasiones, las personas que inicialmente acudían en demanda de nuestra intervención mediadora, no nos ratificaban su opción por la misma, ni nos comunicaban si habían optado por la vía de resolución de conflictos en materia de consumo y usuarios de telecomunicaciones. En estos casos se cerraron y archivaron las quejas sin más actuaciones por nuestra parte: queja 13/3264; queja 13/3996, queja 13/4400, queja 13/4711; queja 14/37, queja 14/0518, 14/1497.

Igualmente, en diversas ocasiones, las quejas que se nos formulan no contienen datos que consideramos imprescindibles, básicos para iniciar nuestra intervención mediadora y para el seguimiento de la reclamación ante las operadoras. Por ello, en estas ocasiones, tras solicitar por nuestra parte que se nos faciliten esos datos (identidad de la persona física, número de línea o terminal telefónico, número de reclamación, contrato suscrito, etc.), si no se cumplimenta nuestra petición también procedemos al cierre de las actuaciones. Así: queja 13/5415, queja 14/0674, queja 14/2600, queja 14/3042.

Dadas las especiales relaciones entabladas con la compañía Movistar, hemos estimado oportuno hacer mención señalada de la gestión de las quejas tramitadas en el marco del convenio suscrito.

En cuanto a las quejas referidas a cuestiones de servicio universal, en el ejercicio de 2014 tratamos las siguientes: [queja 14/2566](#) en la que la promotora planteaba que no tenía acceso a internet y tras nuestra intervención el problema entró en vías de solución. Lo mismo sucedía en la queja 14/4337, también sobre falta de acceso a línea telefónica fija e internet. La queja 14/5487, fue planteada por el Alcalde de un municipio granadino donde Telefónica pretendía retirar el terminal de telefonía pública de pago, aceptando su mantenimiento tras nuestra intervención.



Otras intervenciones mediadoras en las que se lograron resultados positivos, fueron afectantes a cuestiones relativas a infraestructuras instaladas sin consentimiento de los propietarios afectados (queja 13/5081) y la queja 14/805, aunque ésta última sufría cierto retraso en la efectiva ejecución de las medidas comprometidas, lo que fue denunciado por la interesada.

En el caso de quejas referidas a cuestiones específicas de los servicios contratados con Telefónica, interesamos únicamente de las personas que solicitan nuestra intervención mediadora que nos hagan saber que no están haciendo uso al mismo tiempo de los procedimientos administrativos de consumo para la resolución de conflictos en materia de telecomunicaciones. Lo anterior, en virtud de los propios términos del convenio suscrito y con la intención de evitar duplicidad de actuaciones.

La tramitación de estas quejas ha permitido en ocasiones la solución de conflictos, como en la queja 13/6660 para liberación de una tablet o en la [queja 14/2161](#) en la que, tras dirigirnos a Movistar, nos informaba que se habría solucionado el problema de facturación de servicios que estaban dados de baja y se procedía a la devolución de las cantidades correspondientes. En otras ocasiones la compañía no accede a la reclamación del usuario, como en la queja 14/2481, sobre facturación tras baja de servicios.

Por lo que hace a la gestión de quejas ante otras operadoras, los usuarios de telecomunicaciones nos plantearon diversidad de cuestiones específicas del servicio contratado. Así, con relación a bajas en la contratación efectuada tramitábamos la queja 14/1664 y la [queja 14/2852](#) (ambas con Vodafone), que se solucionaban a favor de la parte promotoras de queja, la queja 13/2824 (Jazztel), con no tan buen resultado, o la queja 14/5985 (Orange).

Referidas también a cuestiones específicas de contratación, los problemas de disconformidad con la facturación recibida y con los procedimientos –expeditivos, como la asignación del cobro a empresas especializadas- utilizados por las operadoras, suponen un elevado número de las quejas tratadas por la Institución en materia de telefonía e internet.

En muchos casos, una vez facilitada la información oportuna a la parte promotora de queja, no vuelve a contactar con la Institución para confirmar su intención de que medemos ante la operadora. Así en la queja 13/3314, queja 13/3839, queja 13/5475, queja 13/6022, queja 14/1497. En otros casos se ha dado debido trámite a la queja ante la operadora correspondiente (queja 14/5957 sobre deuda con Orange).

En los casos en que se denuncia el posible acoso por parte de los gestores de cobro por cuenta de la operadoras, siempre informamos adicionalmente a las personas interesadas de los derechos que les corresponden de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

En estas ocasiones, aconsejamos acudir a la Agencia Española de Protección de Datos para cualquier consulta, aclaración, reclamación y/o denuncia, pues corresponde a la misma la función de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación. Para el supuesto en que el acoso o seguimiento producido –mediante llamadas telefónicas- con ocasión de la gestión de cobro, pudiera revestir carácter delictivo (amenazas o coacciones), aconsejamos formular la oportuna denuncia ante la Fiscalía Provincial detallando los hechos acontecidos y aportando los elementos de prueba de que dispongan, a fin de que se instruyan las correspondientes averiguaciones.

De entre las intervenciones del grupo que antecede merece ser resaltada la [queja 14/2507](#). El reclamante instaba nuestra intervención respecto a lo que consideraba una especie de acoso ya que desde hacía tiempo le llamaban constantemente de una oficina jurídica en nombre de Vodafone pese a que no habría suscrito ningún contrato. El interesado exigía que borrasen sus datos y le retirasen inmediatamente de los ficheros de morosos, y reclamando una indemnización -que no cuantificaba- por los daños económicos ocasionados. La operadora, tras nuestra intervención, aclaró que se trataría de unos servicios de comunicaciones electrónicas prestados por Vodafone pero accedía a condonar la deuda.

Por último, dejamos señalado que también hemos tratado incidencias y reclamaciones ante los servicios técnicos y de atención al cliente de las operadoras, por avería de equipos y elementos o terminales suministrados –que estaban en periodo de garantía- solicitando los interesados su sustitución por uno nuevo.



Por todas la **queja 14/4485**, en ella al poco tiempo de nuestra intervención mediadora Orange aceptaba la reclamación de forma favorable al cliente, haciéndole entrega de un nuevo terminal.

01.XI.2.1.4 Servicios financieros

En este concepto englobamos, de acuerdo con la propia normativa vigente, a las quejas relacionadas con productos bancarios (cuentas corrientes, tarjetas, hipotecas, depósitos...), productos de inversión (fondos, acciones, bonos, derivados...) y seguros.

Las quejas sobre **productos bancarios** suelen hacer referencia a cláusulas abusivas (desarrollamos las relativas a la cláusula suelo hipotecaria); dificultades para el pago de préstamos (queja 13/4996, queja 13/5010, queja 14/1342, queja 14/1380, queja 14/4838); disconformidad con gestiones bancarias (queja 13/5391, queja 13/6833, queja 14/259, queja 14/1882, queja 14/2725, queja 14/4758, queja 14/5442); cobro de comisiones (queja 13/6751, queja 14/3242, queja 14/3247, queja 14/3616, queja 14/5658, queja 14/5358); operaciones sobre cuentas corrientes (queja 14/5456, queja 14/5272); todas ellas, citadas a título de ejemplo.

Algunas de las quejas recibidas en esta materia se refieren al acoso sufrido por algunas personas por parte de las empresas de gestión de cobros para reclamar el pago de deudas pendientes (queja 14/5050) o la inclusión indebida en ficheros de morosos (queja 14/1233).

Las quejas relacionadas con productos de inversión han sufrido una disminución considerable, especialmente teniendo en cuenta la escasa incidencia que plantean ya las reclamaciones por la comercialización de participaciones preferentes, las cuales se han seguido cursando durante 2014 a la Fiscalía Superior de Andalucía. No obstante, ésta nos ha comunicado el archivo de las diligencias previas ordenadas en su día por este asunto y que corresponde a las Fiscalías provinciales el ejercicio de las competencias instructoras, por lo que entendemos oportuno que cualquier denuncia se presentase directamente ante dichos órganos.

Podemos citar una relativa a falta de información sobre fondo de inversión (queja 14/4462) o algunas sobre valores Santander (queja 13/5320, queja 13/5579 y queja 14/4582).

Por lo que hace a las quejas sobre **seguros** siguen repitiéndose las referidas a falta de cobertura de las contingencias aseguradas (queja 13/5301, queja 13/5386, queja 13/5867, queja 13/6494, queja 13/6495, queja 14/4166, queja 14/4461, queja 14/5091) y, en particular, las de pólizas vinculadas a la concertación de préstamos hipotecarios (queja 13/4405, queja 14/920, queja 14/4588), o bien sobre disconformidad con la gestión de la compañía aseguradora (queja 14/168, queja 14/786, queja 14/2427, queja 14/2988).

Tal como venimos reiterando, para la tramitación de reclamaciones en esta materia nos encontramos con una primera dificultad relativa a nuestras limitaciones competenciales y la existencia de unos cauces de reclamación específicos en el ámbito de los servicios financieros que se agotan ante organismos respecto de los que tampoco tenemos facultades de supervisión (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones).

Ello no obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar actuaciones de mediación con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas. Una posibilidad que, en el ámbito del consumo, hemos decidido ejercer a través de procedimientos de mediación entre las empresas prestadoras de servicios de interés general -como los servicios financieros- y las personas usuarias de los mismos, según explicamos a continuación.



01.XI.2.1.4.1 Hipotecas con cláusula suelo

Nuevamente las quejas que más se han reiterado durante el año 2014 siguen siendo las relativas a la aplicación de la cláusula suelo hipotecaria, por lo que hemos considerado oportuno dedicarle un apartado específico.

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2013 ya ofrecíamos amplia información sobre la actuación de oficio desarrollada ([queja 13/409](#)) ante la recepción en masa de quejas que centran su reclamación en la eliminación de la cláusula por abusiva y por no haberse ofrecido suficiente información acerca de la misma en el momento de suscribir el préstamo.

Muchas de ellas traslucen dificultades en el pago de la hipoteca que podrían mejorar en caso de que la entidad financiera acordase la no aplicación de la citada cláusula. Nuestra intervención se dirigió primordialmente a la Secretaría General de Consumo proponiendo actuaciones que, a nuestro juicio, podrían redundar en una mejora de la situación de las personas afectadas ante la reticencia de las entidades financieras a eliminar sus cláusulas.

Entre las medidas propuestas se citaban el ejercicio de una acción colectiva de cesación por tipos o modelos de contratos, con objeto de obtener un pronunciamiento de nulidad de las cláusulas suelo en supuestos y para entidades que quedaron fuera de la sentencia 241/2013, de 9 de mayo, del Tribunal Supremo. Igualmente se señaló la virtualidad del ejercicio de la potestad sancionadora cuando la Administración comprobase que no se había respetado la transparencia exigible en la incorporación de la cláusula suelo en el contrato. La Secretaría General de Consumo nos informaba a finales de 2013, además de otras gestiones, que se habría iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas.

Esta campaña supuso la recopilación de un número importante de escrituras hipotecarias para su análisis y revisión por la posible inclusión de cláusulas abusivas, así como requerimientos documentales a las entidades objeto de inspección. Sin embargo, la complejidad del asunto y el altísimo volumen de documentación reunida motivaba un importante retraso en la iniciación de los correspondientes expedientes sancionadores. Así, a través de la tramitación de un expediente de queja referido a una situación individualizada (queja 12/6472), pudimos saber que en el mes de junio de 2014 aún no se habían iniciado los expedientes sancionadores.

Es más, la falta de nueva información al respecto nos hace pensar que dicho retraso se habría prolongado por más tiempo del hubiera resultado aceptable. En este sentido, las quejas ciudadanas también se refieren a la falta de actuación de las Administraciones competentes que permitiese revertir la situación que sufren. Por este motivo estamos valorando la oportunidad de retomar nuestras actuaciones ante la Administración competente con objeto de impulsar las medidas que puedan suponer un revulsivo en la actuación de las entidades financieras.

Por nuestra parte, y amparándonos en nuestras competencias mediadoras, también nos dirigíamos a las entidades financieras instándoles a dejar sin efecto las cláusulas suelo de sus contratos hipotecarios en vigor.

Esta Institución, a la luz de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo, entendía que esta falta de transparencia era predicable de la mayoría de los contratos hipotecarios en vigor que incluían cláusulas suelo, por lo que consideraba necesario que por las entidades financieras se procediera a la inmediata declaración de nulidad de dichas cláusulas sin que para ello tuviera que mediar una resolución judicial. No nos parecía justo que la única opción para conseguir la anulación de unas cláusulas abusivas fuera la vía de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.



Esta primera petición, publicada en nuestra web y dirigida a las entidades financieras a finales de 2013, obtenía distinta respuesta de la que ya ofrecíamos información en el momento de redacción del Informe Anual 2013. Como balance global, podemos afirmar que la petición cursada por esta Institución no ha sido atendida por la mayoría de las entidades financieras, que han optado por persistir en el mantenimiento de las cláusulas suelo con carácter general, sin perjuicio de que en algunos casos concretos, a petición de esta Institución o en el proceso de revisión masiva de préstamos con garantía hipotecaria instado por el Banco de España, se haya llegado en algunos casos a su eliminación.

Podemos especificar la respuesta de las entidades que se han dirigido a esta Institución para trasladar expresamente un pronunciamiento. Así, Caja Rural de Granada destacaba haber concluido, tras su proceso de verificación interno sobre las cláusulas suelo, que se había dado fiel cumplimiento a la normativa vigente en cada momento. Asimismo se valoran de forma constructiva los dictámenes del Banco de España y las peticiones o recomendaciones de otras entidades que, aún no siendo vinculantes, aportan criterios orientadores de cómo aplicar de forma satisfactoria la normativa vigente.

En cualquier caso, trasladaba su oferta permanente a adaptar las operaciones de los clientes a aquellas condiciones financieras que consideren más adecuadas a sus intereses, *“siempre mediante las novaciones, intervenciones notariales y registrales que la normativa exige, y dentro de un marco de colaboración que satisfaga los intereses de ambas partes”*.

Caja Rural del Sur nos comunicaba que llevaba meses desarrollando una política masiva y continuada de revisión de préstamos con garantía hipotecaria de vivienda habitual que llevan inserta una cláusula de limitación de los tipos de interés, llegando a negociaciones puntuales para la reducción y, en algunos casos, eliminación de la referida cláusula.

Para aligerar los trámites oportunos incluso se habría contratado un servicio externo y profesional de mediación.

Por otra parte la entidad nos trasladaba que habría valorado y concluido que la solución de eliminación genérica de todas las cláusulas suelo en los préstamos hipotecarios de vivienda suscritos le abocaría a una situación de difícil viabilidad económica, resultando que su principal obligación y responsabilidad es la salvaguarda de los intereses de todos sus socios y clientes.

La postura de CaixaBank, hasta la fecha, defiende la legalidad de la inclusión de la cláusula hasta agotar los posibles recursos judiciales. Todo ello sin perjuicio de ofrecer a sus clientes la posibilidad de negociar una rebaja temporal de la cláusula suelo, a cambio de la retirada de las reclamaciones presentadas ante cualquier organismo o instancia administrativa o judicial y el compromiso de no presentar nuevas reclamaciones durante el plazo de vigencia del acuerdo.

Transcurrido un año, la situación actual se caracteriza por una masiva judicialización del problema de las cláusulas suelo, que está provocando una situación de auténtico colapso en los Juzgados de lo Mercantil, la cual también ha sido objeto de denuncias ciudadanas ante esta Institución y ha motivado la apertura de quejas de oficio por el Área de Justicia de esta Institución ([queja 14/5196](#) y [queja 14/5756](#), en relación con los Juzgados de lo Mercantil en Málaga y Sevilla, respectivamente).

En cuanto a la cuestión debatida, podemos afirmar que se vienen sucediendo sentencias y pronunciamientos judiciales de diferentes instancias que vienen declarando de forma abrumadora la nulidad de las cláusulas suelo sometidas a su consideración. Igualmente, son numerosas las sentencias de los Juzgados de lo Mercantil en las que la declaración de nulidad de la cláusula suelo viene acompañada de la suspensión cautelar de su aplicación y la condena en costas a la entidad financiera por la temeridad de su posición judicial. Asimismo, son bastantes las sentencias que condenan a la entidad financiera a la devolución de las cantidades percibidas indebidamente por aplicación de dicha cláusula.

Este posicionamiento judicial está siendo avalado mayoritariamente por las diferentes Audiencias Provinciales. Incluso el Tribunal Supremo ha ratificado plenamente su doctrina de 9 de mayo de 2013



mediante una sentencia dictada en relación con casos particulares (sentencia 464/2014, de 8 de septiembre). Por ello, ante la certeza de que el resultado de tan largo itinerario procesal no será otro que el reconocimiento final de la nulidad de la cláusula analizada, no entendemos la insistencia de las entidades financieras en recurrir a una vía judicial que, además de implicar un importante coste para las mismas, las somete a un elevado daño reputacional.

Por otro lado, son muchas las personas que por desconocimiento y, sobre todo, por falta de medios no han acudido a los tribunales para defender su derecho frente a estas cláusulas abusivas. O, que habiendo pedido el amparo judicial, soportan largas dilaciones en espera de un pronunciamiento judicial, debiendo afrontar, mientras tanto, el pago de las cláusulas y los costes del proceso. Ante esta situación, esta Institución ha considerado necesario hacer un nuevo llamamiento público a todas las entidades financieras radicadas en Andalucía para que, sin más dilaciones, procedan a dejar sin efecto las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

Este llamamiento se publicaba en nuestra página web a en el mes de noviembre de 2014 y se dirigía a las entidades financieras radicadas en Andalucía respecto de las que se han recibido quejas en esta Institución, mediante una petición específica que se ha cursado a través de la tramitación de una nueva queja de oficio ([queja 14/5655](#)).

Hemos apelado a la responsabilidad social de las entidades financieras, recordándoles la deuda que mantienen con la sociedad española por el esfuerzo realizado desde las arcas públicas para el sostenimiento del sistema financiero en los momentos más duros de la crisis económica. Igualmente hemos apelado a principios básicos de equidad y justicia, por entender inaceptable que sólo puedan beneficiarse de la anulación de estas cláusulas quienes disponen de los medios y los conocimientos necesarios para defender sus derechos en vía judicial.

Hasta la fecha de redacción del presente Informe Anual, hemos recibido la respuesta de Caja Rural de Granada que, dicho sea de paso, es una de las entidades que mayor atención ha prestado a nuestros requerimientos, sin perjuicio de que no podamos estimar como satisfactoria la respuesta ofrecida a la cuestión planteada.

En este sentido, la entidad se reitera en que es fiel cumplidora de la normativa vigente en cada momento y, como consecuencia de ello, son numerosas las resoluciones del Banco de España que reconocerían que la entidad no se habría apartado de las buenas prácticas bancarias en materia de cláusula suelo. De igual manera se estarían expresando numerosos Juzgados -destaca la entidad- y concluye que, en aquellos supuestos en que la actuación no ha sido la apropiada, la rectifican siguiendo los criterios que los órganos jurisdiccionales establecen.

Sin perjuicio de lo anterior, nuevamente se nos trasladada la oferta permanente de Caja Rural de Granada con sus clientes para adaptar las condiciones financieras que consideren más adecuadas a sus intereses, siempre mediante las oportunas novaciones jurídicas. Nuestra postura, sin embargo, sigue siendo firme a la petición de eliminación de todas las cláusulas que venimos reiterando. En primer lugar porque, si bien obviamente son los órganos jurisdiccionales los que velan por la adecuada aplicación e interpretación de las normas -en palabras de la carta recibida del Presidente de Caja Rural de Granada-, venimos reiterando que actualmente y con los criterios aportados por el Tribunal Supremo para la identificación de cláusulas abusivas por falta de transparencia nos parece una injusticia dejar esta decisión en manos de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

Esta postura obcecada de las entidades financieras en mantener sus cláusulas suelo de modo generalizado contrasta con la sucesión de sentencias y pronunciamientos judiciales en las que Tribunales de diferentes instancias vienen declarando de forma abrumadora la nulidad de las cláusulas sometidas a su consideración. A ello debemos añadir que, justamente a la luz del criterio ofrecido por el Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de mayo de 2013, acerca de la necesaria transparencia en la incorporación de condiciones generales de la contratación a contratos suscritos con consumidores, la mayoría de las operaciones de préstamo realizadas hasta la fecha habrían incorporado una cláusula de limitación a la variabilidad del tipo de interés



sin la necesaria garantía para «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa».

En consecuencia, creemos que la revisión de las cláusulas suelo efectuada por las propias entidades, a instancias del requerimiento cursado por el Banco de España en el año 2013, no se habría realizado con el suficiente rigor ni habría derivado en la necesaria eliminación de las cláusulas que hubiese sido procedente a la vista del contenido de la referida Sentencia.

Finalmente debemos insistir en que la doctrina fijada por el Tribunal Supremo va más allá de las cuestiones a que somete su consideración el Banco de España durante la tramitación de sus reclamaciones. Este órgano supervisor limita su actuación a la supervisión del cumplimiento de la normativa de transparencia bancaria y de los buenos usos financieros, como el mismo aclara en sus informes y en las memorias del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones. Este aspecto no es al que se refiere el Tribunal Supremo que, precisamente en su sentencia 241/2013, señaló que el adecuado cumplimiento de la normativa de transparencia debía suponer la superación de este “control de inclusión” para, posteriormente, analizar el profundo alcance que debe darse al “control de contenido” de manera que se permita «el perfecto conocimiento de la cláusula, de su trascendencia y de su incidencia en la ejecución del contrato, a fin de que el consumidor pueda adoptar su decisión económica después de haber sido informado cumplidamente».

Pero es que, ni siquiera en los casos que han obtenido un pronunciamiento del Banco de España señalando el incumplimiento de la normativa de transparencia bancaria o los buenos usos financieros, estarían siendo objeto de rectificación por parte de las entidades financieras. Así son muchos los casos conocidos por esta Institución en que la entidad responde al informe del Banco de España manifestando su disconformidad y su intención de mantener la cláusula controvertida, a lo que no puede oponerse el citado órgano supervisor dado el carácter no vinculante de sus informes.

Aprovechamos esta mención para insistir en un asunto que ha sido ampliamente debatido, y aunque excede de nuestras competencias, estimamos oportuno señalar con objeto de que puedan promoverse las iniciativas necesarias.

Se trata de la necesidad de reforzar el papel del Banco de España en orden a que sus decisiones puedan tener alguna virtualidad ante las entidades financieras y mejorar la protección de su clientela. En este sentido entendemos que debiera promoverse en la correspondiente normativa sobre servicios financieros el carácter vinculante de la solución que ofrezcan las entidades de resolución alternativa de conflictos. Sólo así podemos avanzar en la protección de las personas consumidoras mediante procedimientos extrajudiciales ágiles e imparciales, y, particularmente, en los casos de cláusula suelo que presentan unas dilaciones judiciales en determinadas provincias que impiden el acceso a un juicio justo en tiempo razonable.

Antes de concluir este apartado sobre la tramitación de quejas por cláusulas suelo nos permitimos ofrecer una valoración global de la respuesta ofrecida por las entidades financieras respecto de los casos particulares que les han sido trasladados. En este sentido ya tuvimos ocasión de informar el año pasado que esta Institución había considerado oportuno tramitar en el ejercicio de nuestras competencias mediadoras aquellas quejas en las que se nos aportaba un informe del Banco de España donde queda constancia del incumplimiento de los deberes de información y transparencia a cargo de las entidades financieras.

A lo largo del año 2014 hemos tenido ocasión de dirigir Resoluciones de mediación instando a la eliminación de la cláusula suelo incorporada al contrato de préstamo hipotecario de la parte promotora a las siguientes entidades financieras:

- Caja Rural de Granada: queja 13/753 (se archivó al iniciarse proceso judicial).



- Unicaja: queja 13/876, queja 13/980, queja 13/6410 (sin respuesta) queja 13/1681 (se archivó al comunicarnos la entidad el inicio de un proceso judicial).
- Banco Popular: queja 13/1131 (se aceptó la eliminación de la cláusula aunque no la devolución de cantidades cobradas de más), queja 13/5822 (se aceptó la petición en atención a la Institución que la formulaba), queja 13/2055 y queja 13/4759 (ambas sin respuesta).
- Caja Rural del Sur: queja 13/1658 (aunque la entidad manifestó que ofrecería una solución negociada, dicho contacto no se habría producido y el interesado formuló demanda judicial), queja 13/6395 (nos indicaron que se ofrecería una solución satisfactoria) queja 14/272 y queja 14/382 (la solución consistiría en la rebaja temporal del tipo de interés o en la posibilidad de acordar unas nuevas condiciones financieras mediante novación jurídica, por lo que considerábamos rechazada nuestra petición instando a la entidad nuevamente a atenderla para el restablecimiento de los derechos afectados), así como queja 14/3100 (se aceptó la eliminación de la cláusula pero imponiendo unas condiciones que reprochamos a la entidad).
- La Caixa: queja 13/3949, queja 14/166 (en ambas se rechazó la petición, ofreciendo exclusivamente una rebaja temporal del tipo de interés o la novación de las condiciones de la hipoteca con gastos notariales a su cargo, a lo que esta Institución manifestó su rechazo) y queja 14/5363 (sin respuesta).
- Caja España-Duero (Banco CEISS): queja 13/6295 (sin respuesta).
- Cajasur: queja 14/206 (sin respuesta).

01.XI.2.1.4.2 Otras actuaciones de mediación

Algunas de las quejas referidas a productos bancarios han sido objeto de especial tratamiento por esta Institución al considerar que reunían circunstancias que justificaban una intervención mediadora por nuestra parte, sin perjuicio del cauce de reclamaciones ordinarias que la parte promotora de queja viniese desarrollando. Su resultado no ha sido siempre el mismo, pudiendo congratularnos en los supuestos que obtenían una respuesta positiva por parte de las entidades financieras.

Tal ha sido el caso de la [queja 14/2696](#), en la que mediamos con Unicaja al objeto de que se admitiese la solicitud del interesado consistente en la liquidación de su cuenta corriente y la desactivación de un préstamo, cuya deuda ya había sido saldada pero que había quedado en esta situación al exigírsele gastos de procedimiento por el concurso de acreedores tramitado. Además, esta situación le impedía obtener la devolución de las cantidades correspondientes a la parte no cubierta por el seguro a prima única adscrito al citado préstamo, ya que se había abonado con antelación.

Buen resultado se obtuvo igualmente en la tramitación de la [queja 14/2351](#), al mediar con Banco Sabadell con objeto de favorecer un acuerdo que permitiese al interesado liquidar su deuda y mejorar su difícil situación económica derivada de la ruina del negocio familiar. En la queja 14/3242 manifestamos a Caja Granada-BMN la discrepancia observada en el cobro de comisiones de mantenimiento de cuenta corriente, dado que el Servicio de Atención al Cliente se abstenía de pronunciarse sobre la reclamación formulada por la interesada y teniendo en cuenta que el coste del ejercicio de cualquier acción judicial excedería del propio importe reclamado. No hemos podido obtener una respuesta clarificadora por parte de la entidad.

Tampoco obtuvimos respuesta en la queja 14/1042, en la que trasladábamos a Banco Santander las circunstancias expuestas por el interesado en relación con la vinculación de un swap al préstamo hipotecario suscrito, rogando que las tomasen en consideración e interesando la búsqueda de fórmulas que le permitiesen afrontar el pago del préstamo concedido a su empresa y evitar el cierre y despido de



trabajadores. También nos dirigimos a Banco Santander en la queja 14/4582, trasladando las alegaciones de una persona que no habría sido informada adecuadamente en la compra de un producto de inversión, y así lo constataba expresamente la CNMV, pero la entidad no habría accedido a atender su reclamación.

Sobre este particular solicitamos la posibilidad de mejorar la respuesta ofrecida al interesado, llegando a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, citando opciones como las operaciones de canje adoptadas por entidades financieras que comercializaron inadecuadamente participaciones o los procedimientos de arbitraje establecidos para dar satisfacción a las reclamaciones presentadas por la comercialización de preferentes y deuda subordinada de entidades nacionalizadas. Lamentablemente, en este caso la respuesta de la entidad se limitó a ratificarse en sus decisiones anteriores.

En la más reciente queja 14/5294 planteábamos a La Caixa la posibilidad de paralizar el proceso de ejecución hipotecaria y atender la petición de rebaja de la cuota hipotecaria a la que tenía que hacer frente una promotora inmobiliaria que había visto reducidos considerablemente sus ingresos a raíz de la crisis. Nos encontramos a la espera de alguna respuesta. También debemos reseñar que con esta entidad financiera hemos mantenido cauces de colaboración para atender las quejas sobre participaciones preferentes, aunque ya éstas hayan sido muy escasas durante 2014, así como para revisar expedientes anteriores en los que la parte promotora de queja expuso su disconformidad con la situación en la que se encontraba.

Las mismas actuaciones mediadoras se han desarrollado ante compañías de seguros, que quedan englobadas en el concepto genérico de entidades del sector financiero. Así, acudía a nosotros una ciudadana exponiendo que su marido contrató un seguro de vida con Unicorp Vida Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., a través del mediador Unicaja Banco S.A., con ocasión de la solicitud de un préstamo personal a dicha entidad de crédito. Su marido falleció como consecuencia de un cáncer de pulmón que le fue diagnosticado con posterioridad a la firma del seguro y la aseguradora rechazaba abonar el capital asegurado alegando que existían antecedentes personales no declarados en el cuestionario de salud previo (insuficiencia renal).

La interesada refería encontrarse en una situación personal grave por las deudas a las que tenía que hacer frente, al haber perdido a su marido que era quien ingresaba dinero en casa, y podía suponer la pérdida de su único domicilio ya que la respuesta de la compañía aseguradora le obligaba a abonar todos los meses intereses rondando el 10% a Unicaja Banco cuando el préstamo pudiera estar saldado con el importe de la póliza del seguro de vida.

Tramitada como [queja 14/4166](#) se estimaba oportuno trasladar a Unicorp Vida Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. nuestras consideraciones al respecto, con objeto de que se atendiese la solicitud formulada por la parte interesada y se abonase el capital asegurado o, al menos, la parte que correspondería en caso de que se aplicase una reducción por la prima que se hubiera exigido de haberse conocido el riesgo no declarado. Atendiendo a la situación personal expuesta por la interesada, es por lo que considerábamos oportuno igualmente dar traslado de nuestras actuaciones al Departamento de Atención al Cliente de Unicaja, entidad a la que debe abonar las cuotas del préstamo al que está vinculado el seguro.

También estimamos conveniente intervenir en la queja 14/2988, dirigiéndonos a la compañía Sanitas con objeto de que pudiera atenderse la solicitud de baja de la póliza de asistencia sanitaria formulada por la promotora de queja, dado que habría sufrido un importante quebranto económico que le impedía hacer frente a sus deudas. Ciertamente no se producía infracción de la legalidad vigente al exigirle la compañía el abono de las mensualidades por las que se había prorrogado el contrato de seguro.

No obstante, desde esta Institución abogamos por una interpretación de las normas ajustada a la realidad del tiempo en el que deben ser aplicadas, caracterizada hoy en día por una acusada crisis económica, que ha calado hondo en todos los estamentos de la sociedad. En consecuencia, emplazábamos a la entidad para que valorase los argumentos de la interesada que estimábamos dignos de ser tenidos en cuenta, a fin de adoptar una decisión en conciencia que evitase los perjuicios que para ambas partes se derivarían del cese forzado en el abono de los vencimientos mensuales de la póliza en cuestión. Lamentablemente



la entidad se reiteró en la respuesta ofrecida a la interesada, considerando exigible el abono de la póliza completa y sin perjuicio de que se encontrase en situación de suspensión de servicios debido a la existencia de mensualidades sin abonar.

01.XI.2.2 Consumo

Nuestro bagaje en la tramitación de quejas en materia de consumo nos permite vislumbrar algunos aspectos que consideramos que podrían mejorarse en el funcionamiento de las Administraciones de consumo, con objeto de mejorar la tarea de protección a las personas consumidoras que les ha sido encomendada. En este sentido observamos que se reiteran las situaciones en las que legítimas pretensiones de las personas consumidoras quedan a la voluntad de las empresas y que aquéllas se enfrentan a costosos y lentos mecanismos judiciales para hacer valer su pretensión, lo que les lleva al desistimiento en la mayoría de los casos.

Es cierto que los esfuerzos desarrollados por la Administración para favorecer los procedimientos de mediación y arbitraje se presentan como acciones óptimas para favorecer la resolución de controversias en el ámbito de consumo. Sin embargo, en algunos casos, los hechos reclamados se encontraban tipificados como infracción a la normativa de protección de las personas consumidoras, por lo que apreciamos que una decidida voluntad administrativa de sancionar estas conductas podría contribuir a su erradicación, tanto en la empresa afectada por la sanción como en terceras empresas por el efecto ejemplarizante que se produce con este tipo de medidas.

En este sentido, tuvimos ocasión de dictar Resolución a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada ante su decisión de no incoar procedimiento sancionador por la falta de respuesta en plazo a la hoja de reclamaciones presentada por la parte promotora de queja ([queja 14/2619](#)). Dicha decisión se fundaba en razones de eficacia y eficiencia administrativa dado que sólo merecería la sanción de amonestación, decisión que esta Institución no compartía, por lo que se recomendaba la posibilidad de imponer multa leve. Esta Recomendación ha sido aceptada expresamente.

Por otra parte, la tramitación de quejas relativas a expedientes sancionadores de consumo ha puesto de manifiesto situaciones de falta de información, dilaciones, ineficacia del proceso para el restablecimiento de los derechos lesionados o porque la sanción impuesta pueda resultar más beneficiosa que la comisión de la propia infracción (queja 13/671, queja 13/5545, queja 13/5773, queja 13/6485, queja 14/5047, queja 14/5696). En consecuencia, se ha considerado oportuno promover una actuación de oficio ante los Servicios de Consumo adscritos a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las distintas provincias con objeto de recabar los datos necesarios y poder efectuar una valoración adecuada de la situación, así como proponer posibles medidas y propuestas que se estimasen oportunas para una mejora de la actuación administrativa ([queja 14/4486](#)).

Otras actuaciones ante las distintas Administraciones de Consumo (autonómica y municipal), en este caso relacionadas con la tramitación de reclamaciones presentadas por personas consumidoras, venían motivadas por la denuncia sobre falta de información sobre la situación del expediente (queja 13/2194, queja 13/5545, queja 13/5816, queja 14/23, queja 14/160, queja 14/161, queja 14/390, queja 14/5556).

En algún caso ha motivado el dictado de Recomendación, como en la [queja 13/2196](#), dirigida al Ayuntamiento de Jerez ante la falta de respuesta a la hoja de reclamación formulada por la parte promotora de queja.

Por lo general, del contenido de muchas de estas quejas se deduce la disconformidad de las personas consumidoras con el papel que juegan los Servicios de Consumo o lasOMIC (queja 13/2997, queja 13/3406, queja 14/3188, queja 14/3306). En ocasiones, desde esta Institución hemos tenido que preguntar



expresamente sobre la procedencia del inicio de actuaciones sancionadoras o, en su caso, derivación al órgano competente, cuando de la tramitación de una reclamación pudiera advertirse alguna infracción a la normativa de consumo (queja 13/3406, queja 14/5556).

En relación con la tramitación de quejas relacionadas con el funcionamiento de las distintas Juntas arbitrales de consumo, aunque no son muchas, podemos indicar que en su mayoría se refieren a la falta de respuesta a la solicitud de arbitraje o a la falta de información sobre el estado de tramitación de la misma (queja 13/2314, queja 13/3605, queja 13/5502, queja 13/5700, queja 14/1043, queja 14/2894).

Un caso extremo lo representa la queja 13/1773 en la que se puso de manifiesto que una solicitud de complemento-rectificación del laudo dictado por la Junta arbitral de consumo de la Junta de Andalucía, presentada con fecha 29 de febrero de 2012, no habría sido resuelta más de año y medio después y, de la información facilitada a esta Institución, se deducía que su contenido se limitaría a inadmitir la solicitud por extemporánea. Sobre el asunto discutido de fondo (cómputo de plazos) no podíamos dar la razón a la asociación de consumidores promotora de la queja.

Sin embargo, coincidimos con la misma en que la Administración de consumo debe mostrar una especial sensibilidad en los asuntos que conoce. Sensibilidad que poco se compaginaba con el grave silencio administrativo que se producía en este caso, máxime si lo que se resolvía finalmente era la inadmisión de la reclamación por extemporánea.

En consecuencia, llamábamos la atención a la Administración actuante sobre la necesidad de tramitar con mayor diligencia las solicitudes presentadas y de dar cumplida satisfacción a los derechos de información que asisten a la ciudadanía en sus relaciones con aquélla, incluyendo a las asociaciones que la representan.



01.XI.3

Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio en materia de consumo, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 14/4486**, dirigida a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las ocho provincias, relativa al ejercicio de la potestad sancionadora por los Servicios de Consumo.
- **Queja 14/4882**, dirigida al Ayuntamiento de Linares y a la Empresa Municipal de Aguas de Linares, relativa a los cortes de suministro de agua por impago sufridos por algunas personas en la localidad, así como con la falta de renovación periódica de contadores.
- **Queja 14/5655**, dirigida al Banco Popular, a La Caixa, a la Caja de España de Inversiones, Salamanca y Soria (Banco CEISS), a la Caja General de Ahorros de Granada (BMN), a la Caja Rural de Granada, a la Caja Rural de Jaén, a la Caja Rural del Sur, a Cajasur (BBK), a Unicaja, a Liberbank y a Credifimo, solicitando la eliminación de sus cláusulas suelo.

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución la misma ha sido aceptable. No obstante, a continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución al Ayuntamiento de San Fernando en el curso de la **queja 13/4916** y relativa al sistema de tarificación del suministro domiciliario de agua implementado en la localidad, señalando que el mismo no prevé un prorrateo del consumo total habido en la vivienda y el número de personas residentes en ésta.