



organizaciones y Administraciones relacionadas con las materias implicadas en torno al fenómeno migratorio. En concreto, y sin perjuicio de otras consideraciones que consideren oportunas remitirnos, nos permitimos solicitarle información relativa a las medidas que se hayan desplegado en relación con las peticiones expresadas por este grupo de entidades.

Quedamos a la espera de recibir una contestación que, al día de la fecha no se ha producido.

...

## 1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

### 1.11.1 Introducción

...

Una de las propuestas legislativas iniciadas el pasado año por el Gobierno andaluz puede resultar de interés para la mejora en la protección de las personas consumidoras y, en especial, de las más vulnerables. Se trata del **Proyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda**, que esperamos pueda ver la luz en este año.

Durante la **comparecencia** de esta Defensoría ante la Comisión de Salud, el 20 de noviembre de 2015, tuvimos ocasión de poner de manifiesto la oportunidad de la medida, ante la reiteración de prácticas indebidas como aquellas que determinan la inclusión de **cláusulas abusivas** o claramente perjudiciales para las personas contratantes.

Únicamente lamentamos que esta norma llegue tarde para muchas personas y que su alcance sea tan limitado por razones competenciales, además de que pueda verse afectada por la necesaria transposición por norma estatal de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.

Por otra parte apostamos por un modelo nuevo de contrato hipotecario en el que solo se dejen al albur de la libre competencia los elementos esenciales del mismo, es decir, aquellos sobre los que normalmente versa la decisión final de las personas consumidoras -el precio y el plazo-, dejando determinados por Ley otros elementos accesorios tales como las comisiones de demora o las cláusulas de vencimiento anticipado y prohibiendo la vinculación del contrato con otros productos y servicios, tales como seguros, tarjetas de crédito o planes de pensiones, que deberán ser objeto de negociación aparte.

En tanto que una regulación en tal sentido excedería del ámbito de competencias autonómico, y sin perjuicio de instar su necesaria promoción ante las instancias competentes, **consideramos oportuno promover la suscripción del modelo de Contrato de Préstamo Hipotecario de Confianza previsto en el proyecto normativo y definir su contenido.**

...

En relación con ambos suministros esenciales (agua y luz), desde una perspectiva que excede del ámbito material de consumo, **nos sigue preocupando la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de los correspondientes recibos.**

En este sentido, nuestras actuaciones no sólo se han dirigido a la tramitación de quejas individuales sino, también, a la búsqueda de soluciones generales que puedan dar respuesta al problema, instando tanto a las Administraciones competentes como a las empresas del sector.



Con el mismo objetivo hemos desarrollado una investigación de oficio (queja 15/2135) para **conocer cómo estaría funcionando el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales aprobado por la Junta de Andalucía y si estaría dando respuesta a las necesidades de personas y familias.**

La iniciativa tenía su razón de ser al haber detectado que las quejas relativas a la imposibilidad de atender el pago de suministros esenciales seguían reproduciéndose y, en muchas ocasiones, las personas afectadas no tenían conocimiento de la existencia de estas ayudas o bien, habiéndolas solicitado, no tenían derecho a las mismas o ya no existía disponibilidad económica por parte de los Servicios Sociales.

Entendíamos que puede resultar muy útil para la toma de decisiones futuras y para abordar un plan de actuación autonómico dirigido a la garantía de suministros vitales para toda la población tal como venimos demandando.

A la vista de la información que hemos podido recopilar, **detectamos aún una insuficiencia de criterios de actuación homogéneos que permita una actuación rápida y eficaz ante los riesgos de corte de suministro por impago.**

En primer lugar, porque **las posibilidades de atención a la demanda de la población dependen de cada municipio.** El importe de las ayudas del Programa para suministros mínimos puede ser suficiente en algunas localidades o, en otras, muy lejano a las peticiones que se plantean ante los Servicios Sociales comunitarios, por lo que la respuesta dependerá de las posibilidades económicas de los correspondientes Ayuntamientos para aportar recursos propios o de los mecanismos que hayan puesto en marcha para evitar los cortes (por ejemplo a través de convenios con las compañías suministradoras con objeto de acreditar ante las mismas la situación de exclusión social y permitir la adopción de medidas de flexibilización en los pagos).

Por otra parte, **no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa** como las Comisiones de Seguimiento, siendo una de las funciones asignadas la de velar por la aplicación de estándares homogéneos en su ejecución. De este modo, sigue a criterio de cada uno de los Servicios Sociales comunitarios las decisiones relativas a la consideración de la situación de urgencia social para determinar la admisibilidad de las ayudas o el propio importe de las ayudas a asignar.

Al respecto también cabe señalar que desde los propios Servicios Sociales se viene defendiendo la oportunidad de incluir los recursos económicos del Programa para suministros mínimos junto con los que tradicionalmente han venido gestionando, con objeto de poder atender adecuadamente las necesidades globales familiares.

Como conclusión no podemos sino seguir apostando por la superación de una visión centrada en las ayudas para alcanzar la meta del reconocimiento de derechos subjetivos.

**Consideramos necesario seguir buscando alternativas que hagan posible una respuesta adecuada a la situación de pobreza energética e hídrica y que la respuesta no llegue tarde, cuando el corte de suministro ya se ha producido.**

**Dichas soluciones entendemos que necesariamente han de pasar por el reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.**

Ya contábamos en el Informe Anual de 2014 que existían iniciativas al respecto, tanto autonómica (Programa extraordinario para suministros mínimos vitales), como locales en materia de suministro de agua (facilidades de pago, bonificaciones, ayudas con cargo a fondos propios, incluso el reconocimiento de un suministro mínimo y gratuito). Estas iniciativas, aun siendo loables, solo servían para poner de manifiesto la **urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables.**

En relación con el **suministro de agua** el abanico de posibilidades se abre especialmente por razón de las competencias concurrentes de la Administración local y autonómica. En este sentido, en el **Informe Especial "Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos"** esta Institución ha solicitado, entre otras propuestas, que se modifique la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un



reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el **derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.**

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la **prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica** por no poder hacer frente al pago del suministro. Asimismo, debiera reconocer el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a **recibir un suministro mínimo vital de 3 m<sup>3</sup> por persona y mes de forma gratuita.**

...

## 1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.11.2.1 Servicios de interés general

#### 1.11.2.1.1 Energía

...

Se reiteran también las quejas que **solicitan nuestra ayuda para poder atender los pagos de facturas y evitar el corte de luz**, así como las de personas que se encontraban ya sin suministro (queja 15/975, queja 15/5539). Estas situaciones se complican especialmente cuando se ha realizado un **enganche por no disponer de recursos para pagar la luz** (queja 14/3663, queja 14/5971, queja 15/24, queja 15/223, queja 15/1119).

Ante este tipo de quejas hemos desarrollado una iniciativa para implementar un **protocolo de actuación que evite los cortes de suministro energético** al que puedan adherirse todos los municipios andaluces.

A tal efecto, iniciábamos de oficio la **Queja 15/3016** mediante la que esta Institución se ofrecía para organizar e impulsar una reunión de trabajo entre representantes de la Junta de Andalucía, la FAMP y Endesa, cuyo fin sería la elaboración del protocolo y el convenio marco que debieran servir como bases y referentes para la puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra la pobreza energética en Andalucía.

Pese a haber recibido la respuesta favorable de la distribuidora eléctrica, hasta la fecha de elaboración del presente Informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de las Administraciones interpeladas (Consejería de la Presidencia y Federación Andaluza de Municipios y Provincias).

Como hemos indicado en el apartado introductorio, la situación de **pobreza energética** que afecta a buena parte de la población andaluza **requiere de medidas efectivas que impidan que cualquier persona o familia pueda verse privada de este suministro esencial por no disponer de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de las facturas.**

Los recursos disponibles entendemos que deberían ser suficientes para atender la demanda de la población que se encuentra en esta situación, pero no hay una adecuada organización que permita su efectividad o la misma no se produce en igualdad de circunstancias según la localidad de residencia.

Todo ello, como ya hemos indicado, en tanto no se apruebe una norma que impida a las compañías eléctricas el corte de suministro por impago a familias sin recursos.

Muchos son los ejemplos que vemos en las quejas por unas ayudas que no están disponibles o las personas afectadas no pueden acogerse a ellas por no reunir los requisitos formales exigidos, aunque sus circunstancias reales sí pudieran serlo.



En la queja 15/0975 la interesada había recibido un aviso de corte de suministro por impago, no disponía de ingresos y se encontraba a la espera de que fuera atendida su solicitud de salario social. La falta de ingresos supuso también un incumplimiento de sus obligaciones de pago del alquiler, por lo que en breve podría producirse el desahucio.

Endesa aceptó nuestra petición de colaboración paralizando la orden de suspensión en tanto se tramitaba la ayuda oportuna, aunque finalmente la actuación municipal se centró en la atención a su necesidad de vivienda.

...

Nos parece oportuno destacar que **esta Institución no ampara actuaciones irregulares que suponen un fraude, no sólo a la empresa distribuidora, sino al resto de consumidores**. Desde esta Institución coincidimos en la necesidad de que se realicen las oportunas campañas que permitan erradicar estas conductas y hacer cargar a las personas responsables de las consecuencias económicas y de otro tipo que resulten de las mismas, máxime si se realizan sin una justificación razonable en relación con su situación económica.

**Distinto será que deban adoptarse las medidas necesarias para que este tipo de conductas no se produzcan, ajustando las tarifas a la situación económica familiar y aportando las ayudas que fuesen necesarias para hacer frente al gasto energético, siempre asociadas al consumo razonable y eficiente.**

En el caso de que se detecte una situación de fraude y ello traiga consigo la reclamación de una importante deuda por la energía que pudiera haberse consumido, pedimos que se aproximen lo más posible al consumo que fuera habitual según los hábitos de la familia, aunque siempre deba llevar añadido un valor de penalización.

A este respecto nos planteamos la conveniencia de que la penalización fuese incorporada a través del oportuno expediente sancionador a cargo de la Administración competente en materia de energía, pues este procedimiento será el que mejor garantice los derechos de los usuarios. Para ello sería necesario incluir un catálogo de infracciones a cargo de los usuarios, y sus correspondientes sanciones, junto al que se establece para empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad en la normativa estatal del sector eléctrico.

En cualquier caso debemos recordar que la defraudación de fluido eléctrico tiene consideración de delito, con independencia del importe económico de lo defraudado, por lo que podría acudir a esta vía.

...

### 1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

...

También seguimos recibiendo quejas por **facturación del suministro de agua sin tener en cuenta el número de personas que reside en la vivienda**. Al respecto esta Institución sigue defendiendo la idea de que es más justo el modelo de tarificación por habitante, en tanto las políticas que tienden a promover el consumo responsable y el ahorro de agua necesariamente han de tener en cuenta el número de personas que hacen uso del suministro.

En este sentido, en la tramitación de la **queja 13/1954**, hemos tenido la oportunidad de formular **Sugerencia al Consorcio de Aguas "Plan Écija"** para que recoja en su Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios del ciclo integral del agua una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro, incluyendo bonificaciones por consumo responsable de agua.



La medida, sin embargo, no está exenta de polémica pues la mayoría de las entidades suministradoras que no tienen implantado este modelo alegan dificultades de gestión que encarecerían el servicio a un coste que no es comparable con el beneficio que pudiera obtenerse.

Por otro lado, allí donde se ha terminado implantando, ha supuesto el incremento del gasto económico que venían realizando personas y familias que antes disponían de un holgado número de metros cúbicos dentro de los primeros bloques de la cuota variable, más económicos.

Pese a todo, no podemos sino reiterar nuestra postura y, en todo caso, reclamar la adopción de los ajustes necesarios para atender adecuadamente las situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran correcto acomodo en las normas padronales o la aprobación de las bonificaciones que resulten oportunas en favor de colectivos que puedan resultar económicamente desfavorecidos respecto a la situación anterior, como los jubilados, y que dispongan de menos recursos económicos.

El modelo apenas tiene incidencia en el territorio andaluz -sólo las entidades Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa lo aplican- y existen diferencias significativas entre los tramos que aplican el resto de entidades para cada uno de los bloques de la cuota variable, sin que alcancemos a comprender en muchas ocasiones los criterios a los que obedecen. Tampoco entendemos que algunos de estos tramos incluyan una progresividad que no permita penalizar los consumos excesivos o bonificar los consumos eficientes.

Sobre estas cuestiones hemos ahondado en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, concluyendo con una petición para que la Comunidad Autónoma regule los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano y que se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda.

...

Como venimos reiterando, esta Institución también viene observando con preocupación la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de su factura por el suministro de agua.

Una de las actuaciones concretas que hemos realizado el año pasado con objeto de mejorar la situación de estas personas tuvo lugar en la **queja 13/6189**. El interesado se encontraba en situación de desempleo y con dos menores a su cargo pero no podía resultar beneficiario de la bonificación prevista en la Ordenanza fiscal por no ser titular del contrato de suministro. Tampoco podía hacerse cargo del importe de la fianza exigida en caso de cambio de titularidad, ya que treinta euros le suponían un desembolso importante ante su situación económica.

Esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Granada para señalar que entendíamos necesario flexibilizar la Ordenanza reguladora de las tarifas de Emasagra para permitir la incorporación de situaciones que serían merecedoras de especial protección y que quedaban fuera por falta de un requisito formal. En consecuencia se le dirigió **Sugerencia** con diversas propuestas que permitiesen la aplicación de bonificaciones en la tarifa del ciclo integral de agua a consumidores vulnerables.

Emasagra nos comunicó que tendría en cuenta la Sugerencia para futuras revisiones de su tarifa, por lo que concluíamos la queja aunque la situación del interesado no pueda mejorar hasta que se incorporen las oportunas modificaciones normativas.

Como consecuencia de la situación pobreza hídrica también se producen fenómenos de **manipulación de contadores y fraudes en el suministro**, acudiendo a esta Institución las personas implicadas cuando se ha detectado la situación fraudulenta y se les reclama una suma importante de dinero en concepto de valoración del agua consumida que, obviamente, no pueden afrontar (queja 15/1855, queja 15/4014, queja 15/4467 y queja 15/4567).



Nuestra actuación normalmente se dirige ante la entidad suministradora a conocer las circunstancias relacionadas con el procedimiento de comunicación del fraude y la correspondiente liquidación, pues en ocasiones se niega que haya existido tal fraude. También nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente con objeto de que los Servicios Sociales acrediten la situación económica familiar y puedan obtener alguna facilidad en el pago de la deuda o alguna ayuda para el pago de las facturas correspondientes al suministro normalizado.

Ante situaciones como las expuestas, estimábamos oportuno iniciar una investigación de oficio (queja 15/2795) sobre la **prestación del servicio del ciclo integral del agua en Andalucía** con objeto de impulsar propuestas que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y, en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho al acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.

En el curso de esta investigación nos dirigíamos a las asociaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía así como a las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables para conocer su parecer sobre las concretas cuestiones objeto de nuestro análisis. Asimismo, dado el elevado número de entidades locales prestadoras del servicio de suministro domiciliario de agua, estimábamos oportuno seleccionar un muestreo que respondiese a distintas realidades y modalidades de gestión repartidas por todo el territorio andaluz. Igualmente nos dirigimos a las diferentes instancias a nivel autonómico con competencias en relación con alguno o varios de los aspectos objeto de nuestro estudio (Consumo, Industria, Medio Ambiente).

Como fruto de esta investigación, en diciembre de 2015 hemos presentado en el Registro del Parlamento andaluz el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**.

**Este Informe Especial pretende impulsar políticas públicas que ofrezcan respuestas a las necesidades de la ciudadanía en aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general.**

En particular se analiza el problema de las personas que se encuentran en situación de **pobreza hídrica**, por no poder asumir el coste del servicio de agua, proponiendo soluciones para estas situaciones, con referencia al derecho a un suministro mínimo.

...

### 1.11.2.1.4 Servicios financieros

...

Por lo que hace a los **servicios bancarios**, podemos señalar que durante 2015 se ha recibido menor proporción de quejas por la aplicación de la **cláusula suelo**. Suponemos que esta situación podría deberse a la judicialización del asunto, dados los favorables resultados obtenidos por las personas consumidoras en la mayoría de las instancias judiciales.

Diversas son las comunicaciones que durante el año pasado enviamos a las entidades financieras en tramitación de quejas individuales donde se ponía de manifiesto la incorporación de la cláusula sin la debida transparencia.

Así en la **queja 14/4417** (Caixa), **queja 14/5001** (BMN), **queja 14/5288** (BMN) y **queja 14/5619** (Caja Rural de Granada) solicitábamos la eliminación de la cláusula suelo en el contrato de préstamo hipotecario suscrito con la parte promotora de queja, así como a la devolución de las cantidades abonadas en exceso como consecuencia de la misma. Sin embargo, en todos los supuestos la respuesta fue negativa o, en el caso de Caja Rural de Granada, ni siquiera llegó a producirse.



Idéntico resultado obteníamos ante peticiones formuladas durante el ejercicio 2014, por lo que nos veíamos en la tesitura de tener que archivar las correspondientes quejas aunque en los escritos mediante los que comunicábamos esta decisión a la entidad financiera volvíamos a insistir en el asunto. Así en la queja 13/876 (Unicaja), queja 13/980 (Unicaja), queja 13/6295 (Caja España-Duero), queja 13/6410 (Unicaja), queja 14/206 (Cajasur), queja 14/4417 (Caixa), queja 14/5001 (BMN), queja 14/5363 (Caixa) y queja 14/5619 (Caja Rural de Granada).

En alguna ocasión sí pudimos archivar tras conocer que la entidad financiera había accedido a la eliminación de la cláusula suelo, aunque no hubiera hecho lo mismo respecto de la devolución de cantidades cobradas en exceso (queja 13/2055 y queja 13/4759, ambas de Banco Popular).

Por otra parte, como ya pusimos de manifiesto en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2014, a finales de dicho año iniciábamos de oficio la **queja 14/5655** para **hacer extensiva la petición de eliminación de las cláusulas suelo a todas las entidades financieras radicadas en Andalucía** respecto de las que se habían recibido quejas en esta Institución.

Ya avanzábamos en dicho Informe Anual la respuesta recibida de Caja Rural de Granada y nuestra postura firme en torno al convencimiento de que resulta obligado proceder a la eliminación de las cláusulas suelo con los criterios aportados por el Tribunal Supremo para la identificación de cláusulas abusivas por falta de transparencia, resultando una injusticia dejar esta decisión en manos de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

En el caso de **BMN**, representantes de la entidad concertaron una cita con el Defensor del Pueblo Andaluz y su personal en la que nos expusieron las actuaciones desarrolladas en relación con las reclamaciones por la aplicación de la cláusula suelo. De la información ofrecida pudimos concluir que la entidad sostiene la legalidad de sus cláusulas de limitación a la variación del tipo de interés y su adecuada comercialización, sin perjuicio de que se haya optado por eliminar aquéllas en que se hubiera advertido algún incumplimiento normativo o cuando pueda suponer la adaptación a las posibilidades de pago de la cuota en situaciones de dificultad económica.

Igualmente se nos trasladó que, para el resto de casos, la propia entidad venía ofreciendo a sus clientes un acuerdo para eliminación de la cláusula. Finalmente se ofreció a esta Institución la posibilidad de trasladar cuantas quejas hubiésemos recibido con objeto de poder analizarlas y ofrecer una respuesta individualizada.

Por parte de Caixabank únicamente se nos indicó que la entidad estaba revisando aquellos supuestos concretos en los que no se verificaba la concurrencia de los criterios de transparencia establecidos por la sentencia del Tribunal Supremo, de forma que, tras realizar un estudio pormenorizado de los documentos contractuales, se valoraba con el cliente la adopción de la solución más adecuada.

Esta solución, según hemos podido conocer por la recepción de distintas quejas, pasaba en muchas ocasiones por acuerdos que solían incorporar la exigencia de una renuncia al ejercicio de acciones judiciales para reclamar las cantidades abonadas por aplicación de la cláusula suelo. Este tipo de acuerdos habría sido una práctica extendida entre las entidades financieras como vía para ofrecer una respuesta a las reclamaciones formuladas.

Por lo demás, podemos resumir que, **pese a nuestra insistente petición ante las entidades financieras con objeto de que eliminen sus cláusulas suelo sin que tenga que mediar una decisión judicial, las respuestas que hemos recibido de dichas entidades niegan tal posibilidad e insisten en considerar validas sus cláusulas remitiendo a los Tribunales para su eliminación.**

Tampoco ha ayudado en este empeño el pronunciamiento del Banco de España tras el proceso de revisión que ordenó a las entidades financieras tras la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, señalando que *“las informaciones disponibles no permiten concluir que esté siendo incumplida la sentencia del Tribunal Supremo”*.

En ningún caso podíamos compartir tal conclusión, en primer lugar, por que las cláusulas suelo analizadas por las entidades financieras responden a modelos empleados en multitud de contratos de préstamo similares, a los que no alcanzan las distintas declaraciones de nulidad que se vienen adoptando en vía





judicial por el ejercicio de una acción individual pero que, a nuestro juicio, ponen en evidencia el escaso rigor del proceso de revisión realizado y de la conclusión a la que se habría llegado.

Además, muchas de estas cláusulas cuya transparencia resulta defendida por las entidades financieras, con frecuencia coinciden sustancialmente con alguna de las que obtuvo la declaración de nulidad por el Tribunal Supremo. 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 postura de las entidades financieras y su insistencia en recurrir a una vía judicial.

A mayor abundamiento, en muchas ocasiones se añade la circunstancia de que ni siquiera antes de la formalización del contrato de préstamo hipotecario se habrían cumplimentado adecuadamente los deberes de información que corren a cargo de la entidad financiera de acuerdo con la normativa de aplicación.

De acuerdo con lo anterior considerábamos oportuno dirigirnos a la Defensora del Pueblo para que solicitara del Banco de España nuevas actuaciones, tanto inspectoras como sancionadoras, orientadas a que las entidades financieras eliminasen sus cláusulas suelo.

La actuación de dicha Institución, según la información que nos proporcionó, se ha centrado en la necesaria articulación de un sistema de reclamación extrajudicial que sea eficaz y que obligue a las entidades financieras a corregir su actuación para que la ciudadanía encuentre defensa por parte de la Administración.

A tal efecto habría formulado Recomendación a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que se habría aceptado parcialmente al indicar que se estaban evaluando las posibilidades de mejora del sistema para incluirlas en las normas de incorporación de las Directivas europeas sobre los contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y sobre resolución alternativa de conflictos.

En esta misma línea, en el mes de abril de 2015 nos dirigíamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería, a la que entonces estaba adscrito el Servicio de Consumo para conocer el resultado de los procedimientos sancionadores que se anunciaron como medida de defensa de las personas consumidoras frente a la negativa de las entidades financieras a eliminar las cláusulas suelo.

Esta actuación se produjo tras conocer que una asociación de consumidores había denunciado la situación de paralización en que se encontraría este "macroexpediente sancionador". Trasladábamos a la Administración autonómica que, de ser ciertos tales hechos, entendíamos que se habría dejado escapar una oportunidad importante para poder ejercer la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias ante las vulneraciones de derechos que se habrían producido con ocasión de la inclusión de la cláusula de limitación a la variación del tipo de interés sin la transparencia exigible.

En este sentido ya manifestamos en su día a la Secretaría General de Consumo que el posible ejercicio de estas acciones sancionadoras podría coadyuvar a convencer a las entidades financieras de la oportunidad de encontrar fórmulas que posibilitasen el acuerdo con las personas consumidoras en este asunto.

El Servicio de Consumo nos informó que se habían tramitado 2.362 reclamaciones/denuncias y se habían cursado 19 visitas de inspección a oficinas de distintas entidades financieras en el ámbito de la provincia de Almería. Aparte del volumen de documentación y la complejidad intrínseca del expediente en el Servicio se encontraron con la dificultad de determinar el beneficio obtenido por la entidad financiera en un préstamo con cláusula suelo, por lo que se había solicitado la colaboración técnica del Banco de España. Finalmente se nos indicó que en el momento que se recibiera la información solicitada se procedería con la mayor celeridad posible a la incoación de los expedientes sancionadores correspondientes, de todo lo cual se nos daría oportuno traslado.

Pese al transcurso de los meses sin noticias, esta Institución se encontraba a la espera de las nuevas decisiones tanto políticas como judiciales que pudieran suponer un cambio de actitud por parte de las entidades financieras favorable a los intereses de las personas consumidoras.





Respecto a la esperada **medida que pudiese adoptar el Gobierno de la Nación** en relación con las cláusulas suelo, finalmente vino de la mano del Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Pese a la demanda ciudadana de una medida legislativa para su definitiva eliminación, la actuación se limitó a su **incorporación al Código de Buenas Prácticas** para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, de modo que entraba en funcionamiento únicamente en los casos en que la entidad financiera aceptaba la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria.

Hemos de señalar que la incidencia de estos acuerdos de reestructuración de deuda hipotecaria suele ser muy escasa respecto del total de la población con problemas en el pago de su hipoteca. Así, según los datos recogidos en el VI Informe de la Comisión de control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas, relativos a la actividad desarrollada durante primer semestre de 2015 por las entidades adheridas al Código en la versión del Real Decreto Ley 1/2015, se presentaron 13.431 solicitudes. De las 12.469 solicitudes con tramitación terminada, en 5.970 casos se llegó a una reestructuración viable de la deuda, por lo que la aplicación de la medida parece que pudiera estar limitada a unas 6.000 familias en toda España (sin disponer de los datos relativos al segundo semestre de 2015).

Por lo que hace a la posible incidencia de decisiones judiciales, ha existido amplia expectación a lo largo del año pasado sobre la decisión que pudiese adoptar el Juzgado de lo Mercantil nº 11 de Madrid, donde se sustancia una demanda contra 111 cláusulas suelo de entidades financieras que podría adoptar un efecto favorable expansivo. Pese a que la demanda quedó vista para sentencia en el mes de junio aún no se ha producido dicho pronunciamiento judicial y parece que pudiera retrasarse si quedase a la espera de la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de la retroactividad de la declaración de nulidad.

Actualmente observamos un cambio de actitud por parte de las entidades financieras, probablemente ante los distintos pronunciamientos judiciales que vienen declarando de forma abrumadoramente mayoritaria la nulidad de las cláusulas suelo sometidas a su consideración. A dicho efecto también habrían contribuido los posicionamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las cláusulas abusivas y, más recientemente, el informe emitido por la Comisión Europea acerca del alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula.

Por otra parte hemos conocido que en el mes de diciembre de 2015 el Tribunal Supremo también se pronunciaba acerca de la nulidad de una cláusula suelo empleada por Banco Popular, junto con otras cláusulas igualmente declaradas nulas por abusivas, que fueran impugnadas por una asociación de consumidores en ejercicio de una acción de cesación de condiciones generales de la contratación. Esperamos que esta decisión judicial suponga la reconsideración de las decisiones adoptadas por dicha entidad financiera en torno a la posible eliminación de sus cláusulas suelo, de modo que un importante número de personas puedan salir de la trampa en la que se hayan atrapadas.

Por nuestra parte seguiremos con atención todos estos pronunciamientos por si pudieran motivar nuevas actuaciones ante las entidades financieras y continuaremos insistiendo ante las Administraciones competentes en la adopción de medidas de protección a las personas consumidoras.

En cuanto a las quejas que se centran en la **petición de devolución de cantidades abonadas en exceso**, ya que su respectiva entidad habría acordado no seguir aplicando la misma de futuro, se orientan hacia el posible ejercicio de una acción judicial teniendo en cuenta la existencia de distintos pronunciamientos judiciales sobre el alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula a partir de la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo 139/2015, de 25 de marzo, frente a los que apelan a principios imperativos de las Directivas europeas de protección a consumidores y otros fundamentos jurídicos para extender los efectos más allá de mayo de 2013.

En esta cuestión de la retroactividad parece que la última palabra la tendrá el TJUE cuando resuelva algunas de las cuestiones que se le han elevado desde diversas instancias judiciales españolas. **Esta Institución confía en que dicho pronunciamiento vaya en la línea de salvaguardar un principio esencial de la normativa de protección de personas consumidoras, cual es el que determina que las cláusulas**



declaradas nulas por abusivas deben entenderse como no puestas y, por tanto, no pueden surtir efecto alguno.

...

## 3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

### 3.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares

#### 3.2.12 Vivienda

Cuando la supervisión del organismo afectado en **temas de vivienda** excede de nuestras competencias, nos vemos en la obligación de remitir las quejas planteadas a nuestro homólogo estatal, el Defensor del Pueblo, para que, en su caso, inicie las actuaciones que estime oportunas.

Así ha ocurrido en 17 ocasiones, 14 de las cuales el organismo implicado fue el Ministerio de Fomento. Éstas son: queja 15/3747, queja 15/2977, queja 15/2721, queja 15/2895, queja 15/1790, queja 15/4779, queja 15/3505, queja 15/3207, queja 15/2639, queja 15/1228, queja 15/5100, queja 15/1791, queja 15/1651 y queja 15/2481, todas ellas relacionadas con la denegación de la prórroga de subsidiación de intereses de préstamo hipotecario solicitada, al haber sido suprimidas estas ayudas. En estos casos, además, se les envió a los interesados una amplia información en relación con el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de Julio; con la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio; con el comunicado de esta Defensoría publicado en nuestra página web, sugiriendo que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal en el que si debieron resolverse positivamente, se dirigieran a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria; con las gestiones llevadas a cabo por nuestro homólogo estatal, ante el Ministerio de Fomento; con la comunicación que tuvo entrada en esta Institución de la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, en la que se informaba del cambio interpretativo operado por el citado Ministerio, que iba a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de Junio.

Información que nos fue ratificada desde la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal y de la que trasladábamos a los interesados los aspectos más destacados; como un comunicado en la página web de la Alta Institución Estatal informando que había propuesto al Ministerio de Fomento ampliar en seis meses el plazo para solicitar la prórroga de las ayudas de subsidiación de préstamos para vivienda protegida acogidos a los planes de vivienda anteriores al del período 2009-2012; e informando a los reclamantes de la incoación por esta Defensoría, de una actuación de oficio ante la Consejería de Vivienda de la Junta de Andalucía, para que en el ejercicio de sus competencias, se dirigiera al Ministerio de Fomento para solicitar la apertura de este plazo extraordinario, así como que podían consultar la Resolución emitida por el Defensor del Pueblo Andaluz, en relación a este asunto, en nuestra web ([Resolución 14/1286](#)).

En 2 ocasiones el organismo afectado ha sido el Ministerio de Empleo y Seguridad Social debido al embargo de la vivienda por deuda con la Seguridad Social. Así ha ocurrido en la queja 14/5723 y en la queja 15/5177.

Y, por último, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas era el organismo afectado en el asunto planteado en la queja 15/4251, en la que la persona interesada exponía que Hacienda le exigía que imputase a un año y no a cuatro años, como declaró en el IRPF 2014, la ayuda recibida por compensación para reparar los defectos estructurales de su vivienda habitual.