



caso de producirse incumplimientos de dichos compromisos, cada usuario de forma individualizada debería dirigirse a su respectivo operador.

Por último señalar a efectos informativos que recibimos la queja 16/5528, por afectaciones de la telefonía móvil 4G en la TDT. El interesado había acudido al servicio Llega800 que le colocó dos filtros de señal pero sirvieron de poco ya que al ir conectando más antenas en las inmediaciones las interferencias volvieron a producirse.

Dado que es el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital quien ha impuesto obligaciones a los operadores móviles licenciarios de la banda de 800MHz (Orange, Telefónica y Vodafone), para garantizar que la recepción de televisión no se vea afectada por los servicios 4G, informábamos que las vías de reclamación se canalizan a través de la entidad Llega800 y, en su caso, la Oficina de Atención a los Usuarios de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolver las reclamaciones relacionadas con las actuaciones desarrolladas por los operadores respecto a las actuaciones previas y correctivas exigidas.

### 1.11.2.1.4 Servicios financieros

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

En esta materia seguimos desarrollado algunas actuaciones de mediación para favorecer las peticiones de los clientes no atendidas por la propia entidad.

A este respecto debemos señalar que es frecuente recibir quejas por la actuación de la entidad financiera o aseguradora sin que en ocasiones hayan llegado a presentar reclamación, lo que motiva su inadmisión ya que consideramos que nuestra actuación mediadora no debe producirse si la entidad no ha tenido previamente oportunidad de estudiar el caso ni poder ofrecer así una respuesta a la pretensión deducida.

No todas las quejas tramitadas obtuvieron el mismo resultado, aunque por regla general conseguimos la colaboración de las entidades financieras ofreciendo una respuesta a la cuestión planteada.

En la [queja 16/0228](#) Banco Sabadell se comprometía a dar una explicación y posible solución ante los cargos en cuenta de un seguro vinculado a un préstamo hipotecario.

En la [queja 16/0340](#) Caja Rural del Sur aceptaba nuestra petición de devolución de la comisión por descubierto cargada en la cuenta del interesado, pues considerábamos que no se había acreditado la realización de gastos efectivos que justificaran su aplicación.

En la [queja 16/2989](#) logramos que Cajasur abonara a la interesada los intereses y comisión por demora en el pago como consecuencia del error en la tramitación de una subvención.

En la [queja 16/4379](#) obteníamos el rescate de un seguro de vida cuya tramitación se había dilatado por parte de Caixabank.

Por contra, en otros supuestos obteníamos una respuesta negativa sin que nuestra intervención lograra un cambio en el criterio de la entidad.

Así, en la [queja 15/0811](#) no hemos logrado que Caixabank repare los perjuicios económicos causados en la gestión de un préstamo hipotecario tras haberse liquidado erróneamente el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

Tampoco hemos conseguido que CajaSur proceda a la devolución de las comisiones de mantenimiento de tarjeta cargadas en la cuenta del promotor de la [queja 16/5395](#), petición que justificábamos en la falta de previa información adecuada ya que hasta la fecha no se le había cobrado comisión de tarjeta alguna. La entidad ha alegado que el asunto está pendiente de resolución por parte del Departamento de Conducta y Reclamaciones del Banco de España, ante el que han alegado que las comisiones están reflejadas en



tarifas, recogidas en contrato y conocidas por el cliente, además de percibidas tras un servicio efectivamente prestado. Se da la particularidad de que el Servicio de Atención al Cliente manifiesta que no es posible entrar en negociación sobre este asunto puesto que no se somete a arbitraje o mediación, en concordancia con la Orden ECO 734/2004.

Particularmente podemos destacar **la buena disposición de las entidades financieras** en la atención de peticiones

relacionadas con la búsqueda de soluciones ante supuestos de riesgo de pérdida de la vivienda por impago del préstamo hipotecario.

En la organización interna de esta Institución esta materia ha sido derivada desde el Área de Vivienda y Servicios Sociales hacia el Área de Salud y Consumo, al estimar que las cuestiones relacionadas con el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas y, en su caso, la introducción de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios, tenía mejor encaje y tratamiento desde el ámbito de la protección de las personas consumidoras. Todo ello sin perder de vista el derecho a la vivienda que subyace en estas situaciones y que nos lleva a demandar a las Administraciones con competencia en la materia el cumplimiento de sus obligaciones en aras a garantizar a la ciudadanía una vivienda digna y adecuada.

Las entidades financieras con las que ya hemos establecido cauces de colaboración están siendo receptivas, en términos generales, a nuestras peticiones a raíz de las quejas recibidas. De este modo se habrían alcanzado acuerdos para reestructuración de las deudas hipotecarias incluso fuera del Código de Buenas Prácticas, o bien acceder a una dación en pago y, en muchas ocasiones, un alquiler social.

Así podemos citar a modo de ejemplo la [queja 15/5491](#), [queja 15/5259](#), [queja 15/5569](#), [queja 16/0469](#), [queja 16/0591](#), [queja 16/1068](#), [queja 16/2511](#).

En otros supuestos, sin embargo, no es posible una respuesta satisfactoria porque los requisitos del Código de Buenas Prácticas son estrictos y no hay posibilidad de llegar a otro acuerdo. Así en la queja 16/4146 que se solicitaba a Caixabank la aplicación del Código de Buenas Prácticas pero se rechazó porque el interesado había comenzado a recuperarse económicamente y no cumplía el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas de la unidad familiar en los 4 años anteriores a la solicitud. Fuera de Código tampoco se admitía la reestructuración porque se consideraba operación de riesgo ni la dación en pago porque la vivienda tiene otras cargas.

En ocasiones vemos oportuno insistir ante la entidad financiera acerca de una determinada interpretación y/o aplicación del Código de Buenas Prácticas que entendemos puede favorecer al cliente.

Así, en la queja 16/2866 Ibercaja se mostraba favorable a la reestructuración de la deuda hipotecaria de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas pero el escollo estribaba en las numerosas cuotas impagadas, para cuya satisfacción ofrecía un préstamo personal a 120 meses, al 2,75% los 12 primeros meses y el resto a euribor + 2,5.

Al respecto señalamos a la entidad financiera que, si bien no existe regulación alguna para dar solución a situaciones en que el préstamo presenta cuotas impagadas en el momento de aplicación del Código de Buenas Prácticas, la Comisión de Control para su seguimiento tiene señalando que el Real Decreto Ley 6/2012 pretende dar solución a la dramática realidad en la que se encuentran inmersas muchas familias y, en consecuencia, estima que no parece acorde con el mismo que la entidad pueda condicionar la



reestructuración de la deuda a un préstamo personal para cancelar los intereses pendientes del préstamo hipotecario.

De acuerdo con este criterio interpretativo, y valorando que la oferta de un nuevo préstamo personal podría colocar a la interesada en una nueva situación de asfixia económica, pedíamos a Ibercaja que buscara soluciones alternativas que hicieran factible la reestructuración del préstamo en ejecución del Código de Buenas Prácticas. Lamentablemente no hemos obtenido respuesta a esta petición.

En el caso de la queja 16/0612 la solución vino de manos del Juzgado, a través de acuerdo de liquidación de gananciales en el que se canceló la deuda del ex-marido por incumplimiento del deber de prestar alimentos, asignándose su importe para adjudicar la titularidad de la vivienda a la interesada e incluyéndose la obligación del ex-marido de firmar ante Notario el Código de Buenas Prácticas en caso de que fuera requerido.

En otras ocasiones la solución al problema planteado resulta inviable porque la situación deudora que acucia a la persona que acude a esta Institución no se limita al crédito hipotecario sino que obedece a una situación de sobreendeudamiento, con multitud de obligaciones que derivan en una situación de asfixia económica por imposibilidad de atender todas sus cargas económicas (queja 16/2506 y queja 16/3329 tramitadas con BBVA, o queja 16/3696 con Caixabank).

A este respecto, debemos decir que la aprobación del denominado mecanismo de segunda oportunidad en virtud de la Ley 25/2015 levantó lógicas expectativas en esta Institución que venía desde hace años reclamando la regulación en España de un procedimiento que diese respuesta a la problemática de aquellas personas que habían caído de buena fé en situaciones de sobreendeudamiento.

Lamentablemente, la realidad de su aplicación práctica ha convertido nuestras esperanzas en frustración al comprobar las dificultades para trasladar este mecanismo a los supuestos reales de sobreendeudamiento que los ciudadanos nos planteaban en sus escritos de queja.

Nos encontramos ante una regulación deficiente, con lagunas importantes, escasamente ambiciosa y que demuestra la ausencia de una voluntad real por parte del legislador de solucionar el problema para el que supuestamente dicta la norma.

A todo lo cual hay que unir la desmotivación y desinterés de quienes están llamados a ser los operadores del mecanismo -notarios, registradores, mediadores y cámaras de comercio- y la inexistencia de una mínima política informativa destinada a informar sobre la existencia de este procedimiento a quienes son los potenciales beneficiarios del mismo -particulares, autónomos y pequeños empresarios-.

El resultado de todo ello es una norma inútil e ineficaz que sólo ha servido para generar esperanzas y después defraudarlas. Realmente una oportunidad perdida.

Esta Institución no descarta convocar próximamente algún tipo de jornada para debatir y reflexionar con todos los sectores y agentes implicados en la aplicación de esta Ley acerca de los déficits que presenta la misma y sobre las posibilidades de solucionar los mismos.

Nos parece oportuno apuntar en este apartado sobre servicios financieros, para su debida constancia, las quejas recibidas en relación a cuestiones que se circunscriben a la **organización interna de bancos y cajas**, aunque los expedientes no se hayan tramitado por falta de competencia.

En estos casos ni siquiera es posible una respuesta a la posible reclamación por parte del Departamento de Atención al Cliente de la entidad correspondiente ya que no se trata de un incumplimiento de derechos e intereses legalmente reconocidos relacionados con la transparencia y protección de la clientela o las buenas prácticas y usos financieros.

Así, en la queja 16/3002 denunciaban las condiciones impuestas por Banco Santander para la retirada de efectivo en caja, pues habría de ser mínimo de 600 euros. Estas condiciones entendían que perjudicaban a las personas mayores que para retiradas de efectivo inferiores tenían que acudir al cajero automático. En parecidos términos se producía la queja 16/5188 con respecto a la exigencia de un importe mínimo de



500 euros para retirar en ventanilla por parte de Unicaja.

En la queja 16/4465 y en la queja 16/6706 se nos mostraba disconformidad con la limitación del horario de pago de recibos en Cajasur y Banco Santander, respectivamente.

Sobre estas cuestiones el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones del Banco de España tiene señalado, como criterio para la resolución de reclamaciones, que la forma en que se presta el servicio de caja se ubica en el ámbito de la normativa interna de la entidad, en la que no puede inmiscuirse, salvo las cuestiones relativas a la debida información. Lo mismo dice respecto del pago de recibos no domiciliados, si bien cuando actúan como entidades colaboradoras de organismos públicos para el cobro de tasas, impuestos, multas, pagos de pensiones, etc., habrá que estar a lo establecido en el correspondiente convenio de colaboración.

La propia Defensora del Pueblo, como Institución supervisora de la actuación de los órganos estatales, ha intervenido para reclamar una norma que imponga a las entidades financieras un horario obligatorio para facilitar el pago de recibos no domiciliados (Referencia 15001397). Sin embargo no ha recibido la respuesta favorable ni del Banco de España ni de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, por lo que se ha visto obligada a archivar sus actuaciones si bien se ha comprometido a seguir insistiendo en la necesidad de aprobar esta normativa.

### 1.11.2.1.4.1 Sobre las hipotecas con cláusula suelo y el alcance de la retroactividad de su declaración de nulidad

Dada la repercusión social que ha tenido este asunto hemos creído oportuno dedicar un apartado específico a las **cláusulas suelo**.

Durante el ejercicio pasado la mayoría de las quejas recibidas se referían a la devolución de cantidades abonadas en exceso por aplicación de la cláusula suelo en el préstamo hipotecario (queja 15/5953, queja 16/0988, queja 16/3686, queja 16/5744 y queja 16/6778).

En otros casos se nos planteaba disconformidad con las actuaciones judiciales, bien por los distintos pronunciamientos que se podían obtener sobre el alcance de la retroactividad (queja 16/0783), o bien por el colapso de los Juzgados para resolver las demandas para eliminación de las cláusulas suelo (queja 16/1330), situación esta última de la que damos cuenta en el capítulo dedicado a la Justicia.

Con respecto a la situación denunciada de discriminación ante diferentes pronunciamientos judiciales en torno a la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula suelo obviamente no podíamos intervenir por respeto al principio de independencia judicial.

No obstante pudimos conocer que alguna Audiencia Provincial acordaba suspender la resolución de los procedimientos en los que se planteaba la declaración de nulidad de la cláusula suelo a la espera del **pronunciamiento del TJUE** en torno al alcance de su retroactividad. Nos planteamos incluso ejercer una iniciativa de este tipo en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, entendiendo que un posible acuerdo de suspensión de procedimientos no afectaría al ámbito decisorio del fondo del asunto y, consecuentemente, no se vulneraría el principio de independencia judicial. Sin embargo este posible acuerdo debería resultar de aplicación en todas las provincias andaluzas, por lo que las consecuencias del mismo podrían resultar perjudiciales para aquellas personas que estuviesen obteniendo un pronunciamiento judicial favorable. De ahí que finalmente no estimásemos oportuno ejercer dicha iniciativa.

En relación con las reclamaciones para devolución de las cantidades cobradas de más por aplicación indebida de la cláusula suelo, recordábamos a las personas afectadas que existían 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.



Dicha circunstancia resultaba decisiva con respecto al resultado de una posible reclamación judicial por tal asunto hasta el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Un pronunciamiento que esta Institución manifestó públicamente en repetidas ocasiones que confiaba fuese 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.

Finalmente este esperado pronunciamiento judicial se ha producido en las postrimerías del mes de diciembre de 2016, estableciendo **la obligación de las entidades financieras de devolver la totalidad de las cantidades cobradas de más** en los casos en que las cláusulas suelo hayan sido declaradas nulas por falta de transparencia.

Esta Sentencia puede beneficiar a muchas de las personas afectadas por las cláusulas suelo, no obstante, es necesario rebajar el nivel de expectativas generado por la misma recordando que existen muchas situaciones diferentes en relación con estas cláusulas que podrían determinar que algunas personas vieran finalmente defraudadas sus expectativas de recuperar el dinero pagado de más por las mismas.

Así, surgen dudas acerca de si el principio de cosa juzgada jugará en contra de aquellas personas que ya acudieron a los Tribunales y obtuvieron una sentencia favorable que declaraba abusiva la cláusula pero no concedía la retroactividad total sino sólo hasta mayo de 2013, de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en sentencia 139/2015, de 25 de marzo de 2015. También nos surgen serias dudas de que puedan beneficiarse de la sentencia del TJUE quienes obtuvieron una sentencia desfavorable por considerar que no existía abusividad en la cláusula suelo, ya que el fallo del alto tribunal europeo no revoca estas sentencias ni declara abusivas todas las cláusulas suelo.

Tras conocerse la sentencia del TJUE valorábamos que la primera consecuencia sería, a buen seguro, un **aumento exponencial de los litigios judiciales**, lo que se traducirá en un agravamiento del colapso ya existente en los Tribunales que conocen de estos asuntos y supondría para las personas afectadas tener que afrontar nuevos gastos y soportar largas esperas para hacer efectivo su derecho.

Para evitar esta situación esta Institución hizo público un **comunicado** pidiendo a las entidades financieras que acatasen plenamente la sentencia del TJUE, asumieran sus consecuencias y aceptasen la creación de un órgano extrajudicial para resolver de forma rápida y gratuita las peticiones de las personas afectadas. Asimismo, entendíamos que las entidades financieras debían hacer un ejercicio de responsabilidad social y aceptar la devolución de todo lo cobrado indebidamente por las cláusulas suelo, sin excluir a nadie.

Parece que nuestra petición -y otras muchas similares- no ha sido desoída ya que el Gobierno de la Nación, ha aprobado el Real Decreto Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, que intentará remediar este previsible colapso judicial regulando un mecanismo de resolución extrajudicial. Prestaremos especial atención para conocer si efectivamente el procedimiento se configura como la respuesta adecuada a las pretensiones de las personas a las que se incluyó la cláusula suelo en su préstamo hipotecario sin la debida transparencia y han estado sufriendo durante años la consecuencia de esta mala práctica financiera.

En relación con este asunto, debemos señalar que algunas de las quejas recibidas nos denunciaban los acuerdos ofrecidos por las entidades financieras para eliminar la cláusula suelo a cambio del compromiso del cliente de no reclamar las cantidades cobradas de más (queja 16/0635, queja 16/1779, queja 16/3431 y queja 16/7023).

Respecto a estos acuerdos hemos indicado a las personas promotoras de las quejas que entendíamos que no correspondía a esta Institución el cuestionar o desautorizar la posibilidad de que, dentro del proceso negociador abierto entre las partes, las entidades financieras ofrecieran la retirada inmediata de la cláusula suelo a cambio de la renuncia al derecho a reclamar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas. Se trataría de una propuesta que entraría dentro del juego legítimo de la autonomía de la voluntad de ambas partes, por lo que correspondía a la persona que firmaba decidir si la aceptaba o no, valorando los beneficios o perjuicios que se derivaban de la misma.



No obstante, dejamos constancia de nuestra consideración de que podría haberse producido un cierto abuso de posición dominante por parte de las entidades financieras en las propuestas presentadas a sus clientes, al aprovecharse de los apremios económicos de los mismos y el lógico deseo de minorar la cuota hipotecaria.

En este sentido, señalábamos que nos generaba serias dudas la virtualidad jurídica que pudiera tener un documento semejante si se cuestionara la “voluntariedad” de su firma en un proceso judicial, indicando que existían ya algunos pronunciamientos judiciales invalidando este tipo de acuerdos por entender que no existe verdadera libertad contractual y sobre la base de que las cláusulas nulas no se pueden convalidar.

Por otra parte indicábamos a las personas que acudían a esta Institución que resultaba necesario asegurarse de que el acuerdo ofrecido por la entidad se limitaba a la eliminación de la controvertida cláusula y no llevaba incorporada una modificación de las condiciones financieras.

En algún caso llegó a nuestro conocimiento la redacción de determinados “pactos” que incluían el reconocimiento de que la cláusula suelo aplicada hasta la fecha fue aceptada por el prestatario con el pleno conocimiento de su existencia y que recibió toda la información previa necesaria para adoptar la decisión de contratar el préstamo.

Ante este tipo de clausulado advertíamos que suponía que, en el momento de incorporar la cláusula suelo al contrato de préstamo original, la entidad financiera actuó con perfecta transparencia y cumpliendo con todos los requerimientos establecidos por el Tribunal Supremo. En consecuencia, la firma de este documento implicaría el reconocimiento de la veracidad de una serie de hechos y manifestaciones que serían falsos si la persona desconocía la información correspondiente a la inclusión de la cláusula suelo entre las condiciones de su préstamo hipotecario. Pese a ello, no podríamos descartar las consecuencias negativas en el resultado de una posible demanda judicial que se quisiera presentar para reclamar la devolución de las cantidades cobradas en exceso por aplicación de la cláusula suelo, puesto que la entidad podría alegar que no existió la falta de transparencia que motivaría su nulidad.

## 1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo

En ejercicio del papel de supervisión que nos corresponde sobre la actuación de las Administraciones con competencias en materia de consumo hemos tramitado diversas quejas por el funcionamiento de las OMIC o de los Servicios de Consumo.

Como hemos señalado en el apartado introductorio de este capítulo, es una queja generalizada de la ciudadanía la consideración de que esta Administración no satisface las expectativas de quienes acuden a ella reclamando la defensa de sus derechos o, al menos, no es la vía más apropiada para quienes pretenden una completa satisfacción de sus pretensiones ante la empresa reclamada.

Ello es así, porque en muchas ocasiones la respuesta ofrecida por la Administración de consumo debe ajustarse al ejercicio de las funciones de mediación que el ordenamiento jurídico le confiere y, en su caso, a un posible arbitraje, funciones ambas cuya virtualidad para el consumidor depende de la voluntad de la empresa denunciada de someterse a las mismas.

Cuando la mediación fracasa por la negativa de la empresa a aceptar la pretensión del interesado o el arbitraje deviene imposible por no someterse al mismo la empresa denunciada, la administración de consumo se ve obligada a dar por concluidas sus actuaciones con la consiguiente frustración del denunciante que no entiende el sentido de dichas actuaciones y se considera indefenso.

Cuando recibimos quejas en las que únicamente se denuncia la inoperancia de estos procedimientos o se cuestiona la adecuación a derecho de la actuación de los servicios de consumo, nos limitamos a informar a la parte promotora de la queja de que la actuación administrativa se ha ajustado a la normativa de protección de las personas consumidoras, habiendo tramitado correctamente su reclamación ante las empresas reclamadas, indicándole, ante la falta de satisfacción de su pretensión, la posibilidad de acudir a otros cauces para la defensa de sus intereses.