



Esperamos que la norma se aplique con celeridad y se proceda cuanto antes a su necesario desarrollo reglamentario para concretar qué se entiende por consumidores que tengan la condición de vulnerables severos así como cuáles son los términos en que habría de llevarse a cabo la comunicación de la deuda y, en caso de impago, el posible corte de suministro.

No podemos dejar de señalar que la limitación a los cortes de suministro eléctrico se aplica sólo a las personas con PVPC o tarifas de último recurso, debiendo recordar que muchas personas y familias se están pasando a mercado libre atraídas por determinadas ofertas, sin conocer que con ello quedan fuera de la protección administrativa.

Asimismo, confiamos que la norma sirva como precedente para la adopción de otras medidas que entendemos igualmente necesarias, como son la promoción de la eficiencia energética en los hogares vulnerables y la vinculación del bono social a la renta familiar.

Finalmente, pedimos que no se deje en el olvido la grave situación que atraviesan las familias que padecen **pobreza hídrica** y no pueden pagar el suministro de agua. A este respecto debemos recordar que la competencia autonómica en materia de aguas podría amparar una norma al modo de la estatal en materia eléctrica para paliar las situaciones de pobreza hídrica.

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

Una vez expuestos los datos a los que antes nos referíamos, vamos a iniciar el relato de las actuaciones desarrolladas en cada una de las materias que incorporamos como servicios de interés general prestados por operadores privados para, a continuación, centrarnos en nuestra labor supervisora de la Administración que tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras.

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

Como viene siendo habitual las quejas relativas a la energía eléctrica suelen estar relacionadas con disconformidad con la facturación (**queja 15/1564**, queja 15/2379, queja 15/2670, queja 15/2705, queja 15/4566, **queja 15/5598**, **queja 15/5725**, **queja 16/1830**, queja 16/2224, **queja 16/2484**, queja 16/2767, **queja 16/3892**, queja 16/4186, queja 16/4508, queja 16/4967 y queja 16/5918), tardanza en la atención de una solicitud de suministro (**queja 15/3307**, **queja 15/4641**, **queja 15/4909**, **queja 16/1124**, queja 16/5604, queja 16/6382, queja 16/6144 y queja 16/6434), averías y reclamación por daños (queja 15/3301, queja 15/6114, queja 16/2591, queja 16/3685, queja 16/5876 y queja 16/6433).

El pasado ejercicio cabe destacar un aumento considerable de quejas que plantean disconformidad con el expediente de anomalía tramitado por la distribuidora Endesa (queja 16/0037, queja 16/0445, queja 16/0599, queja 16/0952, queja 16/2682, queja 16/3181, queja 16/3447, queja 16/4041, queja 16/4897, queja 16/5211, queja 16/5433, queja 16/5827, queja 16/5856, queja 16/5943, queja 16/6086, queja 16/6138, queja 16/6357, queja 16/6376, queja 16/6431, queja 16/6476, queja 16/6532 y queja 16/6738).

Nos referimos a los casos en los que la distribuidora manifiesta haber detectado mediante inspección una **manipulación en el equipo de medida** y reclama el pago de una facturación en concepto de recuperación de energía no registrada a través de la comercializadora eléctrica con la que se tenga contratado el suministro.

Si bien algunas de las personas que promueven estas quejas, las menos, reconocen la manipulación efectuada, la mayoría niega cualquier relación con el asunto y denuncian la falta de claridad en la información proporcionada por la compañía suministradora, así como la imposibilidad de defender sus derechos. Muchas veces señalan que cuando tienen conocimiento de la existencia del expediente de fraude ya se ha retirado el contador y no les resulta posible comprobar los hechos. Son muchos los que insisten en la idea de que



el deber de custodia de los contadores que la norma les atribuye no debería alcanzar a aquellos que se encuentran en lugares accesibles por terceros o en cuartos de los que no disponen de llave de acceso.

En el caso de la [queja 16/0037](#) en nuestra petición de informe a la Administración competente cuestionábamos la validez del informe de inspección al no venir rubricado por testigo ni reflejar las circunstancias que justificasen esta falta. Requisito que estimamos necesario por razones de seguridad jurídica aunque no venga establecido específicamente por la normativa de aplicación.

También cuestionábamos que la respuesta ofrecida por la distribuidora eléctrica pudiera justificar el cumplimiento de los indicadores de calidad establecidos en el artículo 103.2.D) del Real Decreto 1955/2000, referidos a la atención de las reclamaciones de los consumidores, y consecuentemente que podría aplicarse la indemnización prevista en el artículo 105.6 del mismo Reglamento (30,050605 euros o el 10 por 100 de la primera facturación completa).

Precisamente la acumulación de este tipo de quejas y la información proporcionada por su tramitación ha motivado el inicio de oficio de la [queja 16/3871](#) ante la Administración autonómica competente (Consejería de Economía, Empresa y Comercio) para proponer medidas de mejora en la protección al consumidor en expedientes de fraude eléctrico. Asimismo nos hemos dirigido a Endesa como principal empresa distribuidora en el ámbito andaluz y por ser la empresa a la que se refieren las quejas recibidas.

En el curso de dicha queja formulábamos [Resolución](#) dirigida a la Secretaría General de Innovación, Industria y Energía para que se elaborase un protocolo de actuación en la tramitación de expedientes de fraude eléctrico, con objeto de garantizar los derechos de las personas consumidoras.

Asimismo, sugerimos que, una vez elaborado el citado protocolo, se aprobasen unas Instrucciones que establezcan un procedimiento de actuación homogéneo para todo el territorio andaluz y exigible a las distribuidoras, que pueda servir de referente en la tramitación de reclamaciones por parte de las distintas Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

En la citada Resolución abordamos diversas cuestiones de interés, como los requisitos que consideramos exigibles a la inspección, entre ellos que se realice en presencia del titular del suministro o, en caso de no poderse localizar al abonado o negarse éste a colaborar, que se deje constancia de ello en el acta y se procure la presencia de otros testigos que firmen el acta. De no ser posible conseguir el testimonio de vecinos o ciudadanos podría procurarse el mismo a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, principalmente Policía Local, y si ello resultara imposible, se podría admitir la firma como testigo de otro empleado de la empresa distribuidora o de la empresa subcontratada, debiéndose hacer constar en el acta de inspección las circunstancias que justificasen esta firma.

En cuanto al procedimiento a seguir en el expediente de fraude o anomalía hemos indicado que, en todo caso, debe realizarse notificación fehaciente al abonado, incorporando el resultado de las actuaciones practicadas con copia de las mismas junto con la información relativa a la liquidación en concepto de recuperación de energía eléctrica, que debe resultar suficientemente explicativa, incluyendo la valoración de su importe económico y dando el debido trámite de audiencia. Asimismo, creemos necesario que se identifique a la Administración a la que la distribuidora ha comunicado la manipulación detectada y la fecha en la que se ha producido dicha comunicación, con objeto de acreditar el cumplimiento de un requisito legal. Finalmente consideramos que debería hacerse referencia a las vías de reclamación existentes, diferenciando entre la reclamación previa ante la propia empresa y la posterior ante la Administración competente.

Anudado a la presentación de una reclamación en un expediente por fraude hemos insistido en que debe producirse la inmediata suspensión de la gestión de cobro de las facturas reclamadas y, en su caso, la paralización del posible corte de suministro por impago.

Por lo que hace a la liquidación en concepto de recuperación de energía no registrada [esta Institución reclama la aplicación de criterios objetivos de consumo](#) con carácter prioritario, puesto que la aplicación de la regla de cálculo prevista en el artículo 87 del Real Decreto 1955/2000 determina un consumo muy superior al habitual o al normal en una vivienda, lo que hace pensar que no pretende únicamente recuperar el consumo indebidamente realizado, sino que tiene además una pretensión correctiva y disuasoria de



este tipo de conductas. En tales supuestos, valoramos que nos encontraríamos ante un procedimiento sancionador al que se deberían aplicar los principios y garantías previstos por el ordenamiento jurídico, tipificándose legalmente tal infracción administrativa e incoándose un expediente sancionador por parte de la Administración competente en materia de energía.

Por otra parte hemos criticado que se apele al artículo 87 del Real Decreto 1955/2000 para suspender el suministro por el impago de las facturas de liquidación en concepto de recuperación de energía ya que el citado precepto habilita únicamente para el corte de suministro cuando se detecta la manipulación.

A nuestro juicio, **los supuestos de corte inmediato deberían quedar limitados a los expresamente previstos por ley** (enganches directos y situaciones que conlleven riesgo para las personas o cosas) entretanto no exista desarrollo reglamentario posterior a la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Igualmente hemos señalado los problemas que acarrea la necesaria normalización de los equipos de medida para evitar una nueva refacturación por el período comprendido entre el momento en que se detecta la anomalía y la fecha de cierre del correspondiente expediente.

Finalmente hemos querido dejar claro que **esta Institución no ampara actuaciones irregulares** que a nuestro juicio suponen un fraude, no sólo a la empresa distribuidora, sino también al resto de consumidores, por lo que hemos pedido que se realicen las oportunas campañas para erradicar estas conductas y hacer cargar a las personas responsables de las consecuencias económicas y de otro tipo que resulten de las mismas.

No obstante nos parece importante garantizar que nadie pueda verse compelido a cometer un fraude en el suministro por imposibilidad de pago de las facturas correspondientes debido a su situación de precariedad económica. Para que este tipo de situaciones no lleguen a producirse **venimos pidiendo que se ajusten las tarifas a la situación económica familiar y se aporten las ayudas necesarias para hacer frente al gasto energético**, siempre asociadas a un consumo razonable y eficiente.

Precisamente venimos detectando por la tramitación de quejas que los mecanismos de ayuda para supuestos de **pobreza energética** dejan fuera los casos en que la deuda reclamada proviene de un fraude (queja 14/3663, queja 14/5075, queja 15/0223, queja 15/1119 queja 16/5547 y queja 16/6859). Esto supone en muchas ocasiones mantener la situación de exclusión si la persona no tiene recursos para hacer frente a la deuda y no se articulan procedimientos de fraccionamiento o reducción de la misma para hacer posible la normalización del suministro.

Por la respuesta ofrecida por la Secretaría General de Innovación, Industria y Energía a la Resolución formulada hemos podido conocer que ya se están analizando las actuaciones que se realizan en relación con la detección de fraudes eléctricos y se está estudiando la elaboración de un **protocolo de actuación** junto con la la empresa de distribución eléctrica mayoritaria de Andalucía.

En cualquier caso hemos estimado oportuno solicitar información acerca de los contenidos que se estén trabajando en dicho protocolo de actuación así como los plazos previstos para su implantación, insistiendo en la urgencia de este protocolo entretanto no se apruebe una normativa estatal que regule detalladamente el procedimiento de actuación para la detección de anomalías o fraudes. Asimismo hemos señalado la conveniencia de incorporar a las asociaciones de consumidores más representativas en el proceso de elaboración de dicho protocolo.

En el informe evacuado por la citada Secretaría General la misma se posiciona en favor de un procedimiento administrativo o judicial para la calificación del fraude, señalando que el informe del técnico de la empresa distribuidora debe tener carácter de denuncia pero no de prueba.

También recuerda que para la solución de determinados supuestos de fraude como los relacionados con el **cultivo de droga, viviendas irregulares o familias vulnerables** concurren otras competencias sectoriales (policía, urbanística, igualdad y bienestar social) que deben intervenir para abordar el problema en su conjunto.



Por último, y todavía en relación con los expedientes de fraude eléctrico, debemos apuntar la situación de parálisis administrativa que nos ha denunciado una asociación de consumidores (queja 15/2023, queja 16/5885, queja 16/6700, queja 16/6703 y queja 16/6935), y que también esta Institución ha detectado a raíz de la tramitación de algunas quejas.

El problema es que la acumulación de este tipo de reclamaciones en las Administraciones competentes está produciendo un retraso en su resolución y, lo que es más grave, está propiciando que se produzcan **cortes en el suministro eléctrico por impago de las facturas reclamadas derivadas del expediente de anomalía**. De este modo se está colocando a los consumidores en situación de tener que pagar las facturas reclamadas para evitar el temido corte, incluso teniendo que recurrir a préstamos cuando la comercializadora no accede al fraccionamiento.

Con respecto a la necesaria atención de situaciones de pobreza energética debemos señalar que, como en años anteriores, también hemos tramitado quejas en las que se solicita ayuda para poder atender los **pagos de facturas** y evitar el corte de luz o, en su caso, reponer el suministro (queja 15/1524, **queja 15/5539, queja 16/0946**, queja 16/2436).

Aunque normalmente veníamos derivando estas peticiones a Endesa en virtud del convenio de colaboración suscrito con esta empresa, por razones prácticas estamos optando últimamente por remitir también el asunto a los Servicios Sociales comunitarios a quienes corresponde el otorgamiento de las ayudas económicas que pueden evitar el temido corte.

En este sentido, como ya hemos explicado en el apartado introductorio, hemos tramitado de oficio la **queja 16/6755** en la que esta Institución ha dirigido una Resolución de posicionamiento a los Ayuntamientos andaluces instándoles a adherirse al convenio marco vigente entre la FAMP y Endesa e Iberdrola por el que se aprueba el protocolo de actuación para atender situaciones de pobreza energética.

Otra actuación que hemos desarrollado en relación con la adecuación de las tarifas eléctricas a las circunstancias sociales de los abonados ha sido solicitar a Endesa que aplicase el bono social eléctrico a los trabajadores eventuales agrarios mediante la acreditación de su situación de desempleo a través del SAE.

La **Resolución** vino motivada por la presentación de la queja 15/2782, a través de la cual pudimos saber que la Tesorería General de la Seguridad Social no considera en situación de desempleo a los trabajadores eventuales agrarios por estar cotizando en el Sistema Agrario aunque no estén en activo.

Nuestra propuesta no obtuvo una acogida favorable por parte de la compañía suministradora, insistiendo la misma en que, al pertenecer el cliente al sector agrario, aunque esté en situación de desempleo figura como alta en el sistema y cotizando.

Disconformes con la negativa obtenida, nos dirigimos a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (Secretaría General de Innovación, Industria y Energía) para conocer las medidas que podrían adoptar desde el ámbito de sus responsabilidades en materia de empleo con objeto de hacer posible la aplicación del bono social eléctrico a las personas desempleadas adscritas al Sistema Agrario andaluz.

Lamentablemente, las respuestas recibidas, tanto de la citada Secretaría General, como de la Secretaría General de Empleo, adscritas ambas a la misma Consejería, han sido decepcionantes al limitarse dichos organismos a concluir que no es competencia del Servicio Andaluz de Empleo, sino de la administración estatal, el adoptar las iniciativas para que se considere como desempleados a efectos del bono social eléctrico a los trabajadores eventuales adscritos al Sistema Agrario.

Disconformes con la respuesta recibida, hemos considerado oportuno dirigir **Recomendación** a la citada Consejería solicitando que promueva las iniciativas necesarias para que los trabajadores adscritos al Sistema Agrario cuando no están laboralmente activos puedan beneficiarse del bono social eléctrico al igual que las personas desempleadas.

Asimismo hemos puesto la situación en conocimiento de la Defensora del Pueblo por si considerara conveniente iniciar actuaciones dado que la solución pudiera estar en manos de la Administración del Estado.



Para cerrar este apartado dedicado a la energía eléctrica nos parece de interés reseñar como actuación relevante la [queja 16/1889](#) en la que una ciudadana denunciaba la utilización de teléfonos 902 por parte de Endesa para ofrecer información sobre la sustitución de contadores de telegestión.

Habiéndonos interesado por este asunto tanto ante la distribuidora como ante la Administración competente (Secretaría General de Innovación, Industria y Energía) se iniciaron las actuaciones oportunas para ofrecer a los consumidores una línea gratuita para comunicaciones sobre los cambios de contador.

1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

Con respecto al suministro de agua podemos destacar que, tras la presentación del Informe Especial “[Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos](#)” en diciembre de 2015, hemos dado difusión de nuestras propuestas en torno a una mejor protección jurídica del consumidor y la garantía de suministro a personas y familias vulnerables.

Como actividad de difusión organizamos unas [Jornadas](#) el 11 de mayo de 2016 en el rectorado de la Universidad de Málaga, que contaron con la participación de expertos, empresas suministradoras, asociaciones de consumidores y del tercer sector de acción social y representantes de las Administraciones públicas.



La propia titular de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, órgano directivo que tiene asignadas las competencias en materia de aguas, puso de manifiesto el interés de la Consejería por abordar la reforma del Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía. Esta voluntad conocemos que se ha traducido ya en un decidido impulso a los grupos de trabajo que hayan de abordar los distintos contenidos del proyecto normativo y que, confiamos, incluirá muchas de las propuestas de esta Institución en relación con la protección del derecho humano al agua y las garantías de defensa de las personas consumidoras. Esperamos que por fin pueda ver la luz este [Reglamento](#) que está llamado a abordar la regulación del ciclo integral del agua en Andalucía, superando las limitaciones y carencias de la actual normativa.

Algunas de las propuestas que incluíamos en el Informe Especial se han podido concretar por medio de Resoluciones formuladas a las Administraciones competentes en la tramitación de distintas quejas individuales.

Así, en relación a las averías en instalaciones interiores hemos dirigido Sugerencia para la adopción de una tarifa que no penalice el consumo involuntario de agua, obteniendo respuesta favorable del Ayuntamiento de Fuengirola ([queja 14/0870](#)), del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda ([queja 14/1251](#)), del Ayuntamiento de Sevilla ([queja 14/2508](#)) y del Consorcio de Aguas de la Vega-Sierra Elvira ([queja 14/5750](#)). Con respecto a la misma Sugerencia, dirigida en la [queja 14/4962](#) al Ayuntamiento de Estepona, aún nos encontramos a la espera de respuesta.

El coste tarifario de los consumos derivados de [averías y fugas](#) siguen siendo causa de un número significativo de quejas y son varias las que se han admitido a trámite durante el pasado año (queja 16/0080 con el Servicio Municipal de Aguas de Almería, queja 16/5579 con Emalgesa y queja 16/6492 con el Servicio Mancomunado del Bajo Andarax).

Por otra parte, hemos solicitado a la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático que promueva una modificación normativa que evite la penalización excesiva en la liquidación del canon autonómico de depuración ante supuestos de avería o fuga ([queja 16/1647](#)).



Esta petición ha sido rechazada por el citado organismo alegando los principios de legalidad tributaria y prohibición de interpretación analógica. A su juicio la solución pasaría porque la entidad suministradora corrigiese el consumo excesivo de agua registrado tras la fuga mediante la emisión de nuevas facturas. En este supuesto la entidad suministradora debería solicitar la rectificación de las autoliquidaciones semestrales correspondientes al periodo afectado y de las declaraciones anuales, procediendo entonces la devolución del canon indebido ingresado. La empresa suministradora sería la que asumiera las pérdidas, aplicándose la tarifa específica de 0,25 €/m³ prevista legalmente para pérdidas en redes de abastecimiento.

Consideramos que esta respuesta deja fuera de amparo los supuestos en que las entidades suministradoras no cuentan con una tarifa de averías o cuando, aún disponiendo de la misma, ésta no consista en la reducción de metros cúbicos a facturar sino la aplicación de una tarifa plana en lugar de los bloques progresivos que penalizan el consumo voluntario.

Por otra parte, no nos parece aceptable la propuesta de que sean las entidades suministradoras las que asuman las pérdidas mediante abono de la tarifa correspondiente a pérdidas en redes. Estimamos que esta propuesta es injusta ya que las entidades suministradoras al aceptar que no deben penalizar al abonado por el consumo de agua que se produce a consecuencia de averías involuntarias, están asumiendo parte del coste que supone la entrega del agua en el punto de suministro.

Incluso consideramos que la actual regulación entra en contradicción con el espíritu de la propia Ley de Aguas de Andalucía, en cuya Exposición de Motivos se indica que el canon de depuración tiene carácter progresivo en los usos domésticos, con objeto de desincentivar y penalizar los usos que no responden al principio de utilización racional y solidaria, fomentándose así el ahorro del agua.

De acuerdo con estas consideraciones hemos considerado oportuno elevar la Resolución formulada al titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para obtener su pronunciamiento definitivo.

También nos preocupan las pérdidas de agua que se producen en los casos de fuga en las instalaciones interiores, habiendo instado al Ayuntamiento de Úbeda para que adopte medidas para la adecuada protección de este recurso natural escaso ([queja 16/0084](#)).

Con respecto a los casos de fraude hemos tenido ocasión de señalar al Ayuntamiento de Torrox que considerábamos insuficientemente acreditada la prueba de la manipulación del equipo de medida por parte de la concesionaria del servicio de agua, por lo que solicitábamos la anulación de la correspondiente liquidación y nos encontramos a la espera de su respuesta ([queja 15/4467](#)).

En el caso de la [queja 16/0318](#) se nos suscitaban dudas en torno a la situación del contador de agua y sobre la posibilidad de que pudiéramos encontrarnos ante un supuesto de avería cuya liquidación sería diferente. En este sentido cuestionamos ante Emasesa y la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla -que había resuelto la reclamación- la validez del informe de inspección al faltar un requisito reglamentario como la firma de testigo.

Como resultado de esta actuación la citada Delegación Territorial nos informaba que, a partir de una reciente sentencia que considera la firma de testigo como requisito esencial del acta de inspección, se había emitido informe recomendando la estimación del recurso de alzada formulado por el promotor de queja y que se acordaría en consecuencia en la tramitación de este tipo de reclamaciones por el Servicio de Consumo.

En relación con el derecho humano al agua y la garantía de suministro hemos formulado Resolución a varias entidades suministradoras instándoles a reconocer dicho derecho en sus normas reguladoras, incluyendo la prohibición del corte de suministros a las personas en situación de pobreza hídrica.

En concreto se ha dirigido una Recomendación y varias Sugerencias a Emasesa en la [queja 16/3931](#), promovida por dos Grupos Municipales del Ayuntamiento de Sevilla, siendo aceptadas las mismas por la entidad suministradora.

Entre otras cuestiones se ha solicitado la debida difusión de las ayudas que existen para pago de facturas y que se establezcan los adecuados mecanismos de coordinación con los Servicios Sociales comunitarios.



Igualmente se ha sugerido la incorporación normativa del derecho a un suministro mínimo vital y a las ayudas para personas en situación de precariedad económica con objeto de evitar los cortes, así como de bonificaciones en favor de colectivos que se encuentren en situaciones de desfavorecimiento social y acrediten una situación de precariedad económica. También se sugirió la regulación de un suministro, de carácter excepcional y provisional, para aquellas personas que no pueden acreditar el derecho de disponibilidad de la vivienda pero se encuentran en circunstancias personales o sociales que los Servicios Sociales comunitarios estiman justificadas.

En la [queja 15/1580](#) y en la [queja 16/0185](#) tuvimos ocasión de conocer los **cortes de agua efectuados en vivienda habitual de familias que podrían considerarse en situación de exclusión social** por parte de la empresa concesionaria del servicio en Úbeda. En ambos casos se habría producido una deuda acumulada muy elevada, correspondiente a recibos de agua impagados desde hacía varios años.

Con la información recopilada formulamos varias Recomendaciones al Ayuntamiento de Úbeda para que adoptase las medidas necesarias a fin de evitar los cortes de suministro de agua en vivienda por razones de falta de recursos económicos familiares o, en su caso, permitir la inmediata reconexión.

También se formularon Sugerencias para la inclusión de bonificaciones en la tarifa de agua para aquellos colectivos sociales en situación de desfavorecimiento, así como para el reconocimiento del derecho a un suministro mínimo gratuito. Añadíamos una petición para que se incorpore una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro.

La respuesta del Ayuntamiento consistió en el informe de Servicios Sociales y de la empresa concesionaria del servicio de aguas. El primero daba cuenta de las actuaciones seguidas tras recibir la Resolución de esta Institución y de las ayudas otorgadas a las personas promotoras de ambas quejas, para concluir finalmente que hay una cooperación entre la empresa suministradora y el personal de servicios sociales con objeto de garantizar la aplicación de las tarifas más ventajosas a personas y familias beneficiarias de las ayudas de emergencia social. Por su parte, la empresa concesionaria rechaza expresamente las tres Sugerencias y manifiesta respecto a dos Recomendaciones que ya se vienen realizando.

Considerando que es el Ayuntamiento quien debe contestar expresamente a la Resolución que le ha sido dirigida, es por lo que le hemos instado para expresar formalmente su criterio, encontrándonos a la espera de respuesta.

En la [queja 15/3300](#) formulábamos Resolución al Ayuntamiento de Granada a fin de advertir situaciones de vulnerabilidad e impedir los cortes de suministro de agua a través de la oportuna coordinación con los Servicios Sociales, así como para la aplicación de posibles bonificaciones ante circunstancias de vulnerabilidad social. Tanto el Ayuntamiento como EMASAGRA aceptaron las mismas pues nos contestaron informando de las medidas que ya se estaban llevando a cabo -como las tareas de difusión de los mecanismos de acción social ante Servicios Sociales y entidades sociales que trabajan con las personas que necesitan hacer uso de los mismos - y de las bonificaciones acordadas para caso de que se llegara al corte.

En otros dos casos particulares hemos tenido ocasión de solicitar a la entidad suministradora una interpretación flexible de las normas que rigen la contratación del suministro de agua para hacer efectivo el derecho humano al agua de familias en situación de necesidad.

En la [queja 16/2055](#) formulábamos Resolución a la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva (MAS) para atender la situación de falta de suministro de agua de una persona con escasos recursos económicos, que no podía contratarlo por encontrarse en conflicto de herencia la titularidad de la vivienda. GIAHSA finalmente nos confirmó que la vivienda disfrutaba de contrato tras sortear las dificultades existentes desde el punto de vista administrativo.

Y en la [queja 16/6469](#) formulamos Sugerencia al Consorcio de Aguas del Huesna para que regulase la posibilidad de otorgar, con carácter excepcional y provisional, un suministro a aquellas personas que, aunque no puedan acreditar su derecho de disponibilidad sobre la vivienda, sí acrediten la posesión efectiva de la misma (mediante el oportuno certificado de empadronamiento) y que se encuentren en circunstancias sociales desfavorecidas (mediante una certificación de los Servicios Sociales comunitarios). La petición vino



motivada ante la situación que nos exponía una ciudadana, madre de una niña de cuatro años y a punto de dar a luz a su segunda hija, que había ocupado la vivienda de un banco por contar con escasos recursos económicos, motivo por el que era usuaria de los Servicios Sociales comunitarios.

En otras ocasiones la tramitación de quejas ha obtenido una respuesta favorable de las entidades interpeladas para ofrecer soluciones puntuales a las personas que acudían a esta Institución exponiendo sus dificultades de pago de facturas

En la [queja 16/3175](#) acudía a esta Institución una ciudadana por una deuda liquidación por fraude que le reclamaba Emasesa. Alegaba que residía en la vivienda en régimen de alquiler y que en la renta iba incluido el pago del agua. Temía además que se efectuara el corte de suministro dado que carecía de recursos para hacer frente a la deuda. Finalmente se acordaban facilidades de pago mediante la intervención de los Servicios Sociales comunitarios.

En la [queja 15/3518](#) acudía a esta Institución un ciudadano sin agua tanto en su vivienda como en un local de negocio por impago de recibos. La deuda acumulada era elevada y no se podía atender su solicitud de fraccionamiento en aplicación de las normas de gestión recaudatoria del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva. Finalmente pudimos conocer que se le había tramitado bono social de GIAHSA para pensionistas con bajas rentas y elaborado informe de Servicios Sociales para fraccionamiento de deuda, aunque al interesado no se le asignó ayuda de suministros mínimos en atención a sus ingresos.

En la [queja 15/4014](#) el interesado, con dos hijos a su cargo, nos trasladaba que no podía hacer frente a los recibos de agua ya que los ingresos familiares se limitaban a una PNC por importe de 350 euros. La facturación era elevada porque incluía el importe correspondiente a una deuda por fraude fraccionada, más la facturación ordinaria del contrato de suministro. Interesados ante Emasesa y el Ayuntamiento de Camas, recibimos informe indicando que se había gestionado con Emasesa una ayuda en concepto de suministros mínimos vitales y que la deuda exigida en concepto de fraude estaba siendo abonada con ayuda de Cáritas

Sin embargo no siempre obtenemos los resultados deseados para dar satisfacción a las necesidades expuestas por las personas que acuden a esta Institución. A pesar de ello sí hemos observado una **implicación cada vez mayor de las propias entidades suministradoras** en la búsqueda de soluciones y en la coordinación con los servicios municipales. Por contra, en ocasiones la entidad suministradora se limita a aplicar estrictamente la norma reglamentaria que le habilita para el corte de suministro por impago de recibos. En algunos casos el problema tiene un trasfondo relacionado con el perfil de usuario de los Servicios Sociales.

Como ejemplo podemos señalar la queja 15/4429, en la que nos interesábamos por la situación de una persona con discapacidad que se encontraba sin suministro de agua en su vivienda. Al parecer el corte podría estar relacionado con una deuda que no habría abonado por no tener medios económicos suficientes, pues, según exponía, su pensión apenas le alcanzaba para llegar a fin de mes por todos los gastos que llevaba asociados su enfermedad.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Gádor y el Servicio Mancomunado del Bajo Andarax, éste último se limitó a justificar el corte dentro del procedimiento de suspensión por impago de recibos previsto reglamentariamente. Habiendo insistido ante el Ayuntamiento en la necesidad de dar respuesta a la situación expuesta, tras meses de espera del informe municipal, finalmente nos indican las actuaciones desarrolladas por los Servicios Sociales comunitarios con el interesado y la falta de demanda por su parte con respecto a su situación pese a haber sido requerido expresamente.

Por último en este apartado relativo al suministro de agua podemos indicar que existe un bloque de quejas que traducen conflictos colectivos sobre la prestación del servicio.

Así en la [queja 16/3772](#), en la que una asociación de vecinos denunciaba el estado de la red de abastecimiento de agua en El Rubio -que podría causar incidencias en la salud- y las escasas inversiones realizadas por ARECIAR.

En la queja 16/4011 vecinos de Castaño del Robledo nos trasladaban la importante subida sufrida en el recibo de agua y sus reclamaciones por las reiteradas averías en las redes e instalaciones públicas.



En la [queja 16/4652](#) una plataforma ciudadana de Barbate denunciaba que los contratos de suministro domiciliario no se ajustarían a la normativa vigente, por lo que no se estaría garantizando la presión mínima necesaria para el uso doméstico.

En la queja 16/5500 un ciudadano denunciaba la calidad del agua en Fuenteheridos, aunque por la respuesta ofrecida por GIAHSA pudimos conocer que cumplía los parámetros legales para consumo humano y que los problemas denunciados tendrían su origen en la alta dureza del agua.

1.11.2.1.3 Telefonía e internet

La colaboración con esta Institución de las empresas de telecomunicaciones permite dar cauce a las reclamaciones ciudadanas recibidas por cuestiones que atañen a su vida diaria como son las relacionadas con la telefonía e internet.

En cualquier caso, insistimos en nuestras comunicaciones a quienes promueven queja que nuestra intervención de mediación no tiene efectos jurídicos vinculantes para la empresa afectada ni sustituye a los procedimientos de reclamación, mediación y arbitraje legalmente estipulados para la defensa de sus derechos, ni interrumpe los plazos previstos en dichos procedimientos.

El contenido de estas quejas suele referirse a la facturación recibida, dificultades en operaciones de alta/baja ([queja 15/5843](#)), portabilidad (queja 15/5916, queja 16/5888) o cambio de domicilio del teléfono fijo (queja 16/5623) y disconformidad con la prestación del servicio ([queja 16/1660](#), queja 16/5368).

La mayor parte de ellas están relacionadas con la facturación de servicios tras baja, por operaciones de portabilidad o cancelación de la misma ([queja 15/4399](#), [queja 15/5837](#), queja 16/0052, queja 16/0166, queja 16/0338, queja 16/5945, queja 16/6051, queja 16/6216, queja 16/6736, queja 16/6784).

Algunas quejas relacionadas con la facturación lo son por falta de aplicación de descuentos contratados o por subidas unilaterales de tarifa (queja 16/0481, queja 16/1176, queja 16/1834, [queja 16/2414](#), queja 16/6174).

Se ha dado algún caso incluso que la persona desconocía la existencia de la deuda reclamada o alegaba que ni siquiera habría contratado los servicios de la empresa (queja 16/3601, queja 16/4018, queja 16/5737, [queja 16/5884](#)).

En el caso de la queja 15/5951, y en virtud de nuestro convenio con Movistar, trasladábamos a dicha empresa nuestra disconformidad con la respuesta ofrecida ya que reclamaba dos permanencias a una persona que pasó a prepago a consecuencia del cambio de tarifa. La empresa alegaba que se dio opción de reposicionar a otro contrato o dar de baja la línea sin cobro de penalizaciones por el contrato, pero éstas procedían de los contratos de permanencia por terminales que adquirió en su día en la tienda de Movistar (ZONA AZUL)

Esta Institución señaló a la empresa que el cambio en las condiciones contratadas con Movistar (subida de precios de 6 a 13 euros) motivó la solicitud de baja, amparado por ley. Incluso permaneció unido contractualmente a la misma empresa mediante la modalidad de tarifa prepago. Por otra parte considerábamos que no era procedente ninguna penalización al estar vinculado el contrato de servicios con el de adquisición de los terminales. A la presente fecha nos encontramos pendientes de respuesta.

Muchas de las quejas por facturación llevan añadida una denuncia del usuario por el acoso a que se ven sometidos por las empresas de gestión de cobros para reclamar la deuda con la que existe disconformidad.

Al respecto no podemos más que informar que estas empresas están permitidas por la legislación española como medida extrajudicial para la reclamación de la deuda, si bien los métodos que emplean han llevado a la Defensora del Pueblo a reclamar del Ministerio de Economía y Competitividad una regulación que establezca las cautelas necesarias para dar protección a los derechos del deudor. Sin embargo esta petición habría sido rechazada.



En cualquier caso sugerimos a las personas afectadas que formulen la oportuna denuncia cuando la actuación de la empresa de cobros pudiera considerarse incurso en los delitos de amenaza o coacción. Asimismo orientamos a que denuncien ante la Agencia Española de Protección de Datos cuando se produce una vulneración de la normativa de protección de datos personales. Sobre este particular hemos incluido información útil en nuestra página web bajo el título: [qué hacer ante una situación de acoso por empresas de cobro de morosos](#).

Un caso particular fue el expuesto en la queja 16/2993 por una pensionista tras haberle comunicado Telefónica que denegaba su solicitud de abono social telefónico. Había estado disfrutando varios años del mismo y consideraba que seguía cumpliendo los requisitos. Sin embargo tuvimos que archivar la queja por no aportarnos la interesada información para contrastar la respuesta de la operadora relativa al cómputo de los rendimientos de las cuentas bancarias a efectos de fijar el límite de renta.

También hubimos de archivar la queja 16/3301, promovida por una asociación cultural sin ánimo de lucro por la facturación del paquete Fusión Premium de Movistar como si se tratara de una empresa normal, lo que suponía más del doble que a un particular, ya que, según acreditaba la operadora, el titular de la línea era un casino, por lo que se le aplicaba el producto para establecimientos de pública concurrencia.

En ocasiones conocemos que ha intervenido una Administración de consumo, por lo que nos interesamos ante el organismo correspondiente con objeto de supervisar su actuación de defensa de la persona consumidora.

En la [queja 15/1007](#) pudimos conocer que el Servicio de Consumo de Granada proponía el inicio de procedimiento sancionador por falta de repuesta al requerimiento efectuado a Telefónica durante la tramitación de una reclamación.

Por la misma infracción el Servicio de Consumo de Almería proponía también expediente sancionador frente a Vodafone en una reclamación relacionada con la garantía de los productos ([queja 15/1081](#)).

Otro bloque de quejas se refieren a la ubicación de instalaciones de telefonía, normalmente postes o cableado ([queja 15/2656](#), queja 16/0075, [queja 16/0767](#) y queja 16/5233).

En los casos que las quejas se refieren a instalaciones de Telefónica-Movistar nuestro [convenio de colaboración](#) con esta compañía prevé expresamente la atención de reclamaciones dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz que tengan por objeto mostrar su disconformidad con las limitaciones de derechos e imposición de servidumbres que afecten a inmuebles sobre los que poseen algún derecho quienes reclaman.

Cuando las quejas se refieren a problemas de cobertura móvil recordamos que la competencia corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Éste organismo estatal recopila anualmente información detallada de la cobertura de la banda ancha proporcionada por los distintos operadores existentes en España. En dicha labor recopilatoria, se denominan zonas blancas NGA aquellas que no disponen de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación, ni previsiones para su dotación por algún operador en el plazo de 3 años, en base a planes de inversión creíbles.

En esta situación se encontraba la población de La Huertezuela, pedanía de Huéneja, cuyos vecinos reclamaban a distintas compañías por problemas con la cobertura móvil al considerar que pagaban por unos servicios que no estaban recibiendo (queja 16/5368).

Informamos a los vecinos afectados a través de su Alcalde que, tanto para los servicios de banda ancha como para el resto de servicios de telecomunicaciones, se establece reglamentariamente el contenido mínimo de los contratos en lo relativo a los compromisos de calidad de servicio, una serie de requisitos en relación con la calidad en la precisión de la facturación y el desglose detallado de la misma, así como el tratamiento de los sucesos que conlleven una degradación importante de la calidad del servicio. Asimismo se establece con respecto a la indemnización por incumplimiento, que en caso de no ser automática, se especificará los términos de la petición previa que debe realizar el usuario afectado. En consecuencia, en



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.



Únicamente cuando apreciamos alguna posible infracción de la normativa de consumo, tramitamos el expediente ante las autoridades para el ejercicio de las actuaciones sancionadoras que pudieran resultar oportunas.

En otros casos, la imposibilidad de tramitar las quejas recibidas obedece a una falta de competencia en razón del objeto de la reclamación, por ejemplo en la queja 16/0837, que iba dirigida contra la comunidad de propietarios de un centro comercial como titular del aparcamiento gratuito por el golpe ocasionado a su vehículo; o bien en atención a que quien formula la reclamación no tenga la consideración de persona consumidora, como ocurría en la queja 16/4486 presentada por disconformidad con la prestación de un servicio de diseño web para el alta de una tienda on line, en la que el denunciante tenía la condición de empresario y había actuado en ejercicio de una actividad empresarial.

Un caso peculiar que pone de manifiesto las deficiencias del sistema de protección a las personas consumidoras nos lo exponía la interesada en la queja 16/5457, que denunciaba el acoso publicitario telefónico que sufría y la inadecuada protección administrativa proporcionada.

Relataba que desde diciembre de 2015 recibía continuas llamadas promocionales por parte de Ono-Vodafone en su línea telefónica. Varias veces las llamadas se habrían producido después de las 10 de la noche, pese a la prohibición legal. En cada llamada recibida había manifestado expresamente su oposición a seguir recibiendo ofertas promocionales pero no se le había ofrecido la posibilidad de dejar constancia de la misma. Tampoco pudo hacer la gestión en la página web de ONO, al no ser cliente, y el escrito que envió al domicilio facilitado por la Agencia Española de Protección de Datos le vino devuelto de correos. Se dio de alta en la lista Robinson para exclusión publicitaria pero las llamadas continuaron incluso después de los tres meses en que comienza su eficacia.



Cuando denunció estos hechos, el Servicio de Consumo le requirió la grabación de las llamadas, cosa que no disponía, por lo que derivaron su reclamación a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, la cual, a su vez, le contestó que carecía de competencia en materia de prácticas publicitarias realizadas por los operadores de telecomunicaciones y le remitía a la posible resolución de la controversia a través de los órganos previstos en la legislación de consumidores y usuarios.

Nos dirigimos a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales con objeto de intentar clarificar esta situación kafkiana, resultando finalmente la imposibilidad de tramitar un procedimiento sancionador por no existir elementos de prueba suficientes para ello.

En algunos casos hemos creído conveniente instar en una posible actuación sancionadora de la Administración como medida de protección.

Así ocurrió en los expedientes tramitados conjuntamente de la queja 15/0704 y queja 15/0705, donde se nos denunciaba la falta de información de las Administraciones implicadas en relación con la hoja de reclamaciones presentada frente a una discoteca por no permitir la entrada con zapatillas deportivas. La OMIC no admitió la presentación del ejemplar de la hoja de reclamaciones y el Servicio de Consumo derivó el expediente al Servicio de Juegos y Espectáculos Públicos y, éste, a su vez, al Ayuntamiento de Algeciras pero desconocían si se había tramitado expediente.



El Ayuntamiento justificó que no se tramitara la reclamación al no tener residencia en la localidad los reclamantes, pero no parecía tener conocimiento del expediente derivado por la Delegación del Gobierno para posible ejercicio de la potestad sancionadora en relación con el derecho de admisión. Hasta la fecha no hemos podido clarificar la situación por la falta de la información complementaria municipal.

En la queja 15/5164 una consumidora denunciaba una posible publicidad engañosa en las cabinas telefónicas de Écija pues no funcionaban los servicios de asistencia que publicitaban.

El Ayuntamiento justificó que, dado que la interesada no estaba censada en la localidad, se le informó que la Oficina de Información al Consumidor competente para gestionar su reclamación así como para llevar a efecto cualquier actuación sería la correspondiente a la localidad donde estuviese empadronada y, en su defecto, la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de consumo.

Ante estos hechos formulamos **Resolución** tanto para que se ofreciera información clara sobre las personas que podían ser atendidas por la OMIC al estar empadronadas en Écija, como para insistir en el necesario despliegue de la intervención administrativa de control e inspección ante la denuncia de cualquier persona.

El Ayuntamiento aceptaba dichas Recomendaciones formuladas en la **queja 15/5164** modificando la información disponible en la web de la OMIC con respecto a los destinatarios del servicio de consumo municipal ordenando que, ante cualquier denuncia que pudiera constituir infracción administrativa en materia de consumo, que sea presentada por los consumidores sin reunir los requisitos de vecindad administrativa, sean remitidas a las distintas Administraciones y Organismos Públicos competentes en materia inspectora y sancionadora.

El problema de las actuaciones sancionadoras, como hemos señalado anteriormente, es que no satisfacen plenamente la reclamación que formula la persona consumidora.

Ejemplo de ello pudimos observarlo en la queja 16/0351, que denunciaba la falta de devolución del importe de una fiesta de fin de año que no se celebró.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla y a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales -ante cuyo Servicio de Consumo se planteó reclamación- pudimos conocer que la OMIC había aglutinado las reclamaciones para liderar una posible mediación de la que se obtuviera la devolución de las entradas. Este resultado no fue posible por la negativa del empresario con la lógica frustración de los denunciados a los que únicamente quedaba abierta la vía judicial, sin perjuicio de la satisfacción moral que pudiese reportarles la sanción impuesta por el Ayuntamiento al promotor de la fiesta por infracción a la Ley de Espectáculos Públicos de Andalucía.

Parecida era la situación de la queja 16/2434, motivada por la falta de devolución del importe de la entrada para el **concierto de AC/DC** tras la sustitución del cantante del grupo. Hubo un grupo inicial de quejas que no llegaron a tramitarse porque la promotora del evento accedió a reintegrar el importe de las entradas, pero, posteriormente, estableció un plazo limitado para atender devoluciones y dejó sin respuesta las solicitudes recibidas varios días antes del concierto, pese a que la Ley de Espectáculos Públicos de Andalucía tiene establecido que el derecho a la devolución de entradas cuando se suspenda el espectáculo o se modifique en sus aspectos esenciales no finaliza hasta cuatro días después del día fijado para su celebración.

Aún nos encontramos a la espera de respuesta del Ayuntamiento de Sevilla a la petición de informe cursada, pero mucho nos tememos que el resultado pueda ser el mismo que en el caso anterior.

Las quejas sobre la actuación de la Administración de Consumo también se refieren a la falta de información sobre la situación del expediente de reclamación tramitado tras la presentación de una hoja de reclamaciones o de una denuncia.

Así en la **queja 16/1639** y **queja 16/4306**, tras interesarnos por la situación expuesta, lográbamos que el Servicio de Consumo correspondiente informase a la persona interesada acerca de la tramitación cursada a la denuncia contra un establecimiento. En la **queja 16/0182** era el empresario objeto de sanción quien desconocía la resolución administrativa por la que recibía una providencia de apremio.



Con respecto al arbitraje de consumo nuevamente señalaremos que las quejas son muy poco representativas (cinco quejas en el año 2016) y se refieren a la falta de información sobre el estado de tramitación de la solicitud de arbitraje o a dilaciones en el proceso.

En alguna ocasión también inciden en el contenido de la decisión arbitral, si bien consideramos que esta Institución no debe entrar a valorar el fondo de la misma por la propia configuración del sistema arbitral como órgano decisorio y vinculante para las partes en materias sometidas a su libre disposición.

En el campo de la supervisión de la actuación de la Administración de consumo también contemplamos un apartado específico dedicado a analizar los planes y políticas de consumo y, entre otros, el papel que juegan las asociaciones de defensa de las personas consumidoras.

Con ocasión de la [queja 16/2195](#) precisamente formulábamos Resolución al Ayuntamiento de Córdoba para que promoviera la participación de las asociaciones de personas consumidoras en la comisión de trabajo creada para la elaboración de las tarifas de EMACSA.

La Asociación que se dirigía a esta Institución denunciaba la exclusión de las asociaciones de consumidores y usuarios en la composición de dicha mesa de trabajo y la respuesta municipal se limitó a justificar el cumplimiento de la normativa exigida para la aprobación de las tarifas de agua así como dar cauce a la participación a través de los grupos políticos y sindicatos.

Entre los argumentos que empleábamos en la Resolución hacíamos referencia al modelo de gobierno abierto que entendemos debe inspirar la toma de decisiones en el ámbito administrativo.

La [participación ciudadana](#) se configura además como un pilar esencial en los procesos de discusión y determinación de las políticas del agua.

Ya en el Informe Especial "[Los servicios domiciliarios de agua en Andalucía](#)" (2005) hacíamos referencia a que el carácter esencial del agua y la dimensión colectiva que tiene cualquier proceso de decisión sobre este elemento provoca la necesidad de contar con criterios nacidos desde las aportaciones más enriquecedoras de toda la sociedad afectada. Señalábamos que resultaba necesario mejorar la definición del papel de las asociaciones de consumidores, usuarios y colectivos vecinales o de vocación medioambiental en los procesos de discusión sobre estas políticas. En el más reciente Informe Especial "[Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos](#)" (2015), hemos incluido expresamente entre las Recomendaciones formuladas la propuesta de que se mejoren los mecanismos y cauces de participación ciudadana en la regulación, organización y gestión de los servicios agua.

Asimismo recordábamos que la participación se configura como instrumento no sólo de control de la actuación administrativa sino también como elemento necesario en la fase de toma de decisiones por lo que, una vez se adopta la decisión de dar cabida a la participación en el proceso previo a la presentación de unas tarifas, parece que carece de sentido excluir a un sector que resulta directamente afectado.

A la fecha de cierre de este Informe no hemos tenido ocasión de contar con la respuesta del Ayuntamiento de Córdoba.

Con el convencimiento de la importancia de atender [la voz de las asociaciones de consumidores y usuarios](#) de Andalucía para conocer y actuar ante los problemas que afectan a este gran colectivo, la propia Institución viene contando con la colaboración de estas asociaciones para la realización de algunas de nuestras actuaciones en materia de servicios de interés general y consumo.

Con objeto de formalizar esta colaboración mutua venimos impulsando la firma de convenios con las distintas asociaciones de consumidores que, sin un contenido económico, pretende servir de cauce para fortalecer los mecanismos de protección de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y promover el empoderamiento de las mismas para que sean artífices de la defensa y promoción de los derechos e intereses que legalmente les corresponden.

Este año pasado el Defensor del Pueblo Andaluz y Facua firmaban un [convenio de colaboración](#) con objeto de dar cauce a dicha colaboración mutua en favor de las personas consumidoras. Esperamos en próximos años extender estos convenios a otras asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras.