



14. Servicios de interés general y consumo

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción	3
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	6
1.11.2.1 Servicios de interés general	6
1.11.2.1.1 Energía	6
1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	10
1.11.2.1.3 Telefonía e internet	14
1.11.2.1.4 Servicios financieros	15
1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo	21
1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	22

ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	23
1.3.2.2 Personas con discapacidad	23
1.3.2.2.4 Servicios de interés general y consumo	23

1.4 EDUCACIÓN

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	24
1.4.2.3 Instalaciones escolares	24

1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	25
1.6.2.5 Educación y personas menores	25

1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

1.7.1 Introducción	26
1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	26
1.7.2.1 Justicia	26
1.7.2.2 Prisiones	28
1.7.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	29
1.7.3.1 Actuaciones de oficio	29

**2. SERVICIO DE MEDIACIÓN**

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	29
2.2.2 Análisis cualitativo	29
2.2.2.1 En materia de suministro de agua	29
2.2.2.2 En materia de comercio	30
2.2.2.7 En materia de vivienda	32

3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

3.2 Datos estadísticos sobre las consultas	35
3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias	35
3.2.4.9 Consumo	35



1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción

Este capítulo resume las actuaciones que desarrollamos para atender **quejas** que, por referirse a empresas privadas escapan a la competencia supervisora del Defensor del Pueblo Andaluz, pero que tramitamos al estar **relacionadas con la prestación de servicios económicos de interés general como la luz, el agua, el gas, la telefonía**, el uso de una cuenta corriente o de otros productos bancarios como créditos o hipotecas, que ocupan un lugar destacado en la vida diaria de cualquier persona.

Valoramos la necesidad de equilibrar la posición de desventaja inicial que advertimos sufren las personas consumidoras en su relación con las empresas privadas prestadoras de estos servicios, Por ello, pese a nuestras limitaciones competenciales, iniciamos actuaciones dirigidas a trasladar a las empresas afectadas la petición o la reclamación planteada por la persona consumidora, intentando encontrar fórmulas de conciliación o acuerdo que posibiliten una resolución positiva y rápida del conflicto planteado.

La tramitación de estas quejas nos permite detectar fallos en el **sistema de protección** de las personas consumidoras, y proponer mejoras, como pueden ser la incorporación de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos de decisión vinculante; el reforzamiento de la respuesta sancionadora en casos de incumplimiento de la normativa de protección de las personas consumidoras; o la reparación e indemnización del daño causado.

Una de estas vías de protección entendíamos que quedaba abierta con la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que posibilita establecer como obligatorio el sometimiento a estos mecanismos y el carácter vinculante de sus resoluciones, siempre que así se determine legalmente.

Sin embargo, la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español dicha Directiva, no parece apostar por incorporar esta posibilidad a nuestro ordenamiento jurídico. Algo que, a nuestro juicio, resultaría especialmente oportuno en el ámbito de los servicios financieros, donde observamos una conflictividad elevada y una escasa satisfacción extraprocesal de los derechos vulnerados por el carácter no vinculante de las resoluciones del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

La Disposición adicional primera deja al desarrollo de una futura ley el sistema institucional de protección del cliente financiero que, si bien obligará a las entidades financieras a participar en los procedimientos ante una única entidad de resolución alternativa de litigios que se constituya, no sabemos si optará por el carácter vinculante o no de sus decisiones.

Tampoco el sistema arbitral de consumo parece obtener resultados en esta línea pese a las previsiones de la Ley andaluza 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda. Sobre este asunto ahondaremos mas adelante en la exposición de quejas tramitadas en materia de servicios financieros.

En relación con los **suministros básicos**, esta Institución viene desde hace ya varios años demandando de las distintas Administraciones públicas y de las compañías suministradoras la necesidad de dar una solución rápida y eficaz a la situación de aquellas familias que se ven amenazadas de corte en un suministro tan esencial como es la luz o el agua por no disponer de medios para afrontar el pago de las facturas.

Esta situación se ha generalizado tanto que ha llegado a recibir el nombre propio de “**pobreza energética o hídrica**”, y viene determinada por varias causas como son los bajos niveles de renta tras la situación de crisis económica, la subida de precios de los suministros y la mala calidad de la edificación.

Nuestra principal reclamación se ha centrado en la aprobación de una norma que, partiendo del reconocimiento del **derecho de las personas a unos suministros mínimos** en materia de energía y



agua, establezca unas garantías concretas para que nadie quede sin acceso a estos servicios por razones económicas y regule unos procedimientos concretos para hacer realidad esta garantía.

Al respecto pudimos conocer a finales del año 2016 la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. No obstante, hubo que esperar al mes de octubre de 2017 -cuando se produce su desarrollo reglamentario mediante un Real Decreto y una Orden Ministerial- para concretar los aspectos que permiten hacer efectivas las medidas de protección.

En cuanto a la valoración que nos merece la nueva regulación del **bono social**, debemos reiterar que esta Institución viene defendiendo desde hace mucho tiempo su necesaria vinculación a la renta familiar, por ello consideramos un gran avance que se establezca una relación directa entre el nivel de renta y el disfrute del bono social, desvinculándolo de otras circunstancias como pudiera ser la situación de desempleo. Esta circunstancia, que daba derecho al bono social anterior, generaba situaciones de injusticia en una sociedad en la que impera el empleo precario y en la que estar laboralmente activo en muchos casos no puede asociarse a disponer de recursos suficientes para satisfacer necesidades esenciales.

No podemos compartir, sin embargo, que el bono social siga aplicándose a las familias numerosas sin establecer ningún tipo de limitación en función de sus niveles de ingresos, lo que puede dar lugar a situaciones poco justificables desde una perspectiva social.

También mostramos nuestro acuerdo con la fijación de unos límites máximos de consumo para la aplicación de los descuentos del bono social. Creemos que de este modo se evita el riesgo de incentivar el consumo irresponsable. No obstante, discrepamos de la decisión de fijar estos límites máximos por debajo de los perfiles de consumo medio de una familia normal, ya que consideramos que sólo debe perseguirse el despilfarro y nunca el consumo normalizado.

Respecto a las bonificaciones que incluye la norma, entendemos que las deducciones fijadas -25% o 40% según los casos- son un avance respecto de las existentes anteriormente y beneficiarán a un número importante de personas que actualmente están desprotegidas.

En cuanto a las **medidas de protección** para evitar el corte de suministro la regulación merece nuestro reconocimiento por cuanto supone el establecimiento de un marco normativo, tal como veníamos demandando, que confiamos pueda permitir la garantía efectiva del derecho a recibir este suministro esencial.

A este respecto, nos parece especialmente acertado que las garantías previas al corte de suministro se extiendan a personas que tengan contrato en mercado libre, superando la situación anterior que limitaba estas garantías a quienes estuviesen acogidos a la modalidad de Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC).

Debemos rechazar que la fórmula de protección aplicada para el denominado "**consumidor en riesgo de exclusión social**" (copago de facturas Administración-empresas) se haya desvinculado del tope de consumo. Creemos que también en estos casos deben adoptarse medidas para desincentivar el consumo abusivo y el despilfarro.

Puede resultar cuestionable que la Administración pública deba soportar parte del coste de las facturas de las personas en situación de exclusión, ya que no debemos olvidar que el sistema de pago fijado por la norma supone garantizar a las empresas el cobro de unos recibos que de otro modo resultarían difícilmente cobrables, ahorrándose además los costes derivados del proceso de gestión de cobros. Al menos es un dato positivo que la aportación pública se limite al 50% de la factura y no alcance el 100% como venía ocurriendo hasta ahora.

Es importante tener en cuenta que para que se aplique el supuesto de cofinanciación de facturas la norma exige el cumplimiento de los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo. Esto supone que algunos usuarios de Servicios Sociales se encontrarán fuera de esta protección y sólo serán beneficiarios del descuento que fija el bono social. Prevemos que en algunos de estos casos seguirá siendo necesaria la ayuda de los servicios sociales.



A este respecto quedaremos pendientes de los efectos que conllevará la supresión del Programa Extraordinario para Suministros Mínimos Vitales y Prestaciones de Urgencia Social mediante su incorporación a la Renta Mínima de Inserción Social (aprobada por Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre). Las ayudas que sigan resultando necesarias habrá de abonarse entonces con cargo a las prestaciones de emergencia social de los Servicios Sociales comunitarios, que veremos si resultan suficientes para atender las situaciones de pobreza energética.

Anticipamos también que la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de protección será compleja en cuanto a la acreditación de circunstancias personales y que seguirán planteándose casuísticas no amparadas en la normativa aprobada pero que sean merecedoras de la misma protección.

Como valoración final podemos señalar que la aprobación de la normativa estatal que permite la puesta en marcha del nuevo bono social eléctrico supone un paso adelante, aunque **echamos en falta el reconocimiento expreso del derecho de las personas en situación de exclusión a recibir unos suministros mínimos vitales de forma gratuita.**

Del mismo modo **seguimos demandando la adopción de medidas legales de protección con respecto al consumo de gas y agua**, al tratarse de suministros igualmente esenciales.

A este respecto nuevamente 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.

También consideramos oportuno insistir en que el abordaje de la denominada “pobreza energética” debería ser un paso transitorio en tanto no se adopta una respuesta conjunta y coherente a la situación de las familias que se encuentran en situación de exclusión social.

Como último apunte de esta introducción nos parece oportuno señalar la incidencia que inevitablemente ha de tener la reciente modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), sobre las **tarifas de agua.**

La Disposición final duodécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público añade un nuevo apartado 6 al artículo 20 TRLHL, en los siguientes términos:

«6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.»

Con este marco legal tendremos que ver nacer nuevas Ordenanzas que regulen las tarifas de agua, donde antes se configuraban como tasas, cuando la prestación del servicio se lleva a cabo a través de empresa concesionaria, empresa mixta e incluso empresa pública.

Para la tarifa de abastecimiento se exige ahora el informe de la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de su competencias sobre intervención de precios. Por tanto el trámite de autorización habrá de sustituirse por el de este informe preceptivo, cuyo carácter vinculante no precisa la norma, suponemos



que por cuestiones de respeto a la autonomía local.

En este sentido ya solicitábamos en nuestro Informe Especial sobre “**Servicios de Suministro de Agua. Garantías y Derechos**” que la Ley de Aguas incluyese en el procedimiento de aprobación y modificación de las tarifas del servicio de agua por parte de las entidades locales un trámite previo y preceptivo de informe por la Comunidad Autónoma, que resultase vinculante en el caso de tarifas sujetas al régimen de precios autorizados.

Asimismo pedíamos la modificación del Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía, para incluir la obligación de la Comunidad Autónoma de evacuar informe sobre las tasas de agua cuando así se lo solicite expresamente la entidad local titular del servicio.

Esperamos que la nueva regulación estatal permita la incorporación del nuevo modelo de aprobación de tarifas de agua y aprovechamos para recordar algunas recomendaciones de aquel Informe Especial relacionadas con los aspectos que debería incluir una posible regulación autonómica del precio del servicio:

- La fijación de los **criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano**, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.
- La aplicación de **estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda** objeto del suministro, por ser el sistema más justo y más acorde con el principio de quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable y eficiente.
- La **regulación de los criterios y parámetros que han de servir para conformar el precio del servicio de gestión del ciclo integral del agua**, estipulando como principio básico que las tarifas deben tener como objetivo y límite la autofinanciación del servicio y debe impedir la inclusión de costes que no estén asociados al servicio de agua, prohibiendo taxativamente que los ingresos sirvan para sufragar gastos municipales ajenos al servicio.

Por otra parte la nueva regulación ha de conllevar necesariamente la modificación de la forma de gestión de cobro de los recibos, dada su naturaleza no tributaria.

Sobre estos asuntos prestaremos atención en este ejercicio y valoraremos el posible impulso de iniciativas que redunden en beneficio de las personas consumidoras.

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

En relación con el suministro de luz podemos señalar que durante 2017 las quejas por cortes derivados de impagos han disminuido, lo que suponemos responderá a una mejora de los mecanismos de respuesta administrativa y a una mayor sensibilidad de las empresas a la hora de utilizar dichos mecanismos ante situaciones de dificultad en el pago de recibos.

Estaremos pendientes de la incidencia que tenga la nueva normativa sobre bono social y la reorganización de las ayudas de inclusión social que venía prestando la Junta de Andalucía, así como la capacidad de respuesta de los Servicios Sociales municipales a las situaciones que se les planteen.



Ante la nueva normativa sobre **bono social eléctrico** hemos valorado que podrá atenderse la **situación de trabajadores eventuales agrarios**, a quienes no se reconocía este beneficio por no considerarlos en desempleo cuando no están laboralmente activos. En consecuencia considerábamos que se había solucionado el problema planteado en la **queja 15/2782**, que en su día fue motivo de una Resolución por parte de esta Institución.

Seguimos observando una **tendencia alcista** en la reiteración de **quejas sobre fraude eléctrico** en la que se pone de manifiesto la desprotección de los consumidores. Denuncian la falta de claridad en la información proporcionada por la distribuidora, así como la imposibilidad de defender sus derechos. Asimismo se dan casos de corte de suministro o de acoso telefónico por parte de empresas de gestión de cobro, pese a estar la deuda de fraude reclamada ante la Administración.

Esta Institución lleva varios años denunciando estas situaciones reflejadas en las quejas, por eso hace tiempo que **hemos solicitado la aprobación de un protocolo de actuación en la detección de fraudes y tratamiento de las reclamaciones** derivadas de la misma. Dicho protocolo debería regular cuestiones que entendemos prioritarias como son el procedimiento a seguir, tanto por las empresas eléctricas como por la Administración, y la obligada información al consumidor acerca de la posibilidad de reclamar ante la Administración, así como garantizar que no se suspenda el suministro contratado mientras se resuelve la reclamación.

A este respecto, la Administración autonómica nos ha trasladado su compromiso para redoblar los esfuerzos y conseguir la aprobación de este protocolo con la colaboración de las empresas suministradoras y las asociaciones de personas consumidoras.

Aunque valoramos positivamente este compromiso, hemos urgido a la Administración a su cumplimiento, dado el incremento habido en el número de quejas recibidas en relación con los procedimientos por fraude y lo dilatado que está resultando el proceso negociador (**queja 16/3871**).

En la tramitación de las quejas individuales sobre este asunto hemos detectado varias cuestiones que consideramos podrían ser resueltas con dicho protocolo.

Una de ellas es que no hay un criterio objetivo y razonable que guíe la actuación de la distribuidora a la hora de fijar las cantidades en kWh defraudadas y su correspondiente facturación por la comercializadora.

En aras de una mayor protección del consumidor sería necesario definir con mayor objetividad las actuaciones de distribuidora y comercializadora, para que resulten de idéntica aplicación ante circunstancias iguales.

En este sentido hemos conocido resoluciones administrativas que, considerando acreditada la manipulación por parte de la distribuidora, han obligado a la refacturación por parte de la comercializadora bien por no haber acudido a criterios objetivos disponibles o bien por haber excedido del plazo de un año a falta de los anteriores.

A juicio de esta Institución no debe perderse de vista que la facturación que gira la comercializadora según el artículo 87 del R.D. 1955/2000 no tiene carácter sancionador, sino de mera recuperación de la energía consumida y no registrada en virtud de la manipulación del equipo de medida o del fraude.

El debate en torno a la naturaleza materialmente sancionadora de la liquidación por fraude o anomalía está relacionado con aquellos supuestos en 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 se pretende únicamente recuperar el consumo indebidamente realizado, sino que tiene además una pretensión correctiva y disuasoria de este tipo de conductas.

En tales supuestos entendemos que nos encontraríamos ante un expediente sancionador al que se deberían aplicar los principios y garantías previstos por el ordenamiento jurídico para tales procedimientos, cosa que no sucede con la regulación actual de los supuestos de facturación por fraude o anomalía.

Con el marco normativo actual insistimos que el papel de las empresas eléctricas debería limitarse a



facturar conforme a criterios objetivos con objeto de recuperar el coste de los suministros consumidos indebidamente.

Si lo que se pretende es aplicar un criterio de cálculo que implícitamente suponga la imposición de una sanción al usuario por el fraude cometido, en tal caso, debería tipificarse legalmente tal infracción administrativa y seguirse un procedimiento sancionador por parte de la Administración competente en materia de energía, pues este procedimiento será el que mejor garantice los derechos de los usuarios.

Insistimos que la adecuada protección en favor del consumidor que propugnamos no obsta a que las situaciones de fraude se deriven al ámbito de las infracciones administrativas e incluso a la vía penal, como medida contundente para actuar contra las mismas.

En algunas ocasiones, nuestras gestiones con Endesa han permitido evitar un corte de suministro, aclarar una situación que inicialmente se consideraba como anomalía o rectificar una facturación de liquidación de consumo atendiendo a las circunstancias particulares expuestas ([queja 16/4897](#), [queja 16/6431](#), [queja 17/1974](#), [queja 17/4024](#), queja 17/5716).

En cuanto a la acreditación de la anomalía o fraude venimos observando un criterio rigorista por parte de la Administración competente en materia de energía en las resoluciones de reclamaciones a las que hemos podido acceder durante la tramitación de quejas individuales. Así por ejemplo en la [queja 16/3447](#), [queja 16/5885](#), [queja 16/6700](#), [queja 16/6708](#), queja 16/6859, [queja 17/1474](#), [queja 17/0802](#), [queja 17/1808](#), [queja 17/2812](#), [queja 17/2878](#), [queja 17/3013](#), [queja 17/3691](#), [queja 17/3985](#), [queja 17/4017](#), [queja 17/4173](#).

El problema en muchas ocasiones es que la resolución administrativa tarda en dictarse y, entretanto, la compañía eléctrica reclama el pago de las facturas correspondientes al cálculo del consumo de energía defraudada y advierte del riesgo de corte de suministro en caso de impago o, incluso, llega a ejecutarlo.

En el caso de la queja 17/2099, la tardanza en la resolución se producía en vía de recurso ante la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio. Se daba la circunstancia de que la resolución dictada por la correspondiente Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo ordenó anular la liquidación de consumos girada tras la detección de una anomalía en la instalación eléctrica, por no quedar suficientemente acreditada. Sin embargo Endesa exigía el pago de la liquidación de consumo tras presentar recurso de alzada contra dicha resolución.

La tramitación de la queja permitió obtener la definitiva resolución de la Secretaría General Técnica, a quien corresponde esta competencia por delegación del titular de la Consejería.

En cualquier caso insistimos que, si la Administración competente había resuelto la reclamación en favor del ciudadano y Endesa presentó recurso de alzada, no quedaba enervada la ejecutividad del acto administrativo salvo que la propia Administración accediera a una solicitud de suspensión que acompañase a dicho recurso. En consecuencia, si dictaminó que no resultaba procedente la liquidación de consumos por no haber quedado probada la anomalía, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha resolución.

Las **dilaciones en la tramitación de reclamaciones ante la Administración** han motivado la tramitación de oficio de la [queja 17/2113](#), ante la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla, con objeto de conocer el alcance del problema y proponer soluciones al mismo. Una primera impresión nos llevaba a pensar que pudiera estar relacionado con una situación de colapso administrativo derivado de la acumulación de reclamaciones de este tipo. Este dato no lo hemos podido confirmar a fecha de redacción de este Informe por falta de recepción de su respuesta.

La información recopilada en quejas individuales ponía de manifiesto el grave retraso por parte de dicha Delegación Territorial en la admisión a trámite y remisión a la distribuidora y/o comercializadora para alegaciones hasta en varios meses, así como la falta de resolución administrativa más de un año después de haberse presentado la reclamación. También pudimos conocer que no se había paralizado la gestión



de cobro de las facturas reclamadas o, habiéndolo hecho, se reactivaba por la comercializadora al no tener noticias de la resolución del expediente administrativo.

Sobre esta última cuestión **venimos defendiendo que no es posible acudir a** la suspensión de suministro alegando al artículo 85 del Real Decreto 1955/2000 (**suspensión por impago**) **si la deuda se encuentra reclamada y la Administración aún no se ha pronunciado acerca de su legalidad.**

Si no se paralizan las gestiones de cobro de la deuda reclamada por el particular y se suspende la posibilidad que asiste a las eléctricas de cortar el suministro por su impago mientras la Administración resuelve el fondo de la reclamación planteada, entendemos que se deja desprotegido al consumidor frente a la empresa.

En los casos en que se ha llegado a producir el corte de suministro por impago de las facturas reclamadas hemos señalado a la Administración interviniente que la situación podría ser constitutiva de infracción administrativa en virtud de artículo 64.31 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico («La interrupción o suspensión del suministro sin que medien los requisitos legal o reglamentariamente establecidos o fuera de los supuestos previstos legal o reglamentariamente»).

Así ocurría en la queja 17/3691, si bien en este caso la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla justificó que se había demorado el traslado de la reclamación a la empresa eléctrica, por lo que en la fecha de corte desconocía su existencia. Para paliar estas situaciones la Delegación había adoptado medidas para reducir dicho plazo a menos de dos meses, además de comunicar de manera inmediata a distribuidora y comercializadora la paralización del corte de suministro o su reconexión si lo solicita quien reclama.

Otro asunto cuya mayor incidencia venimos detectando es el de los **cortes de luz en barriadas o poblaciones enteras** (queja 17/0654, **queja 17/2143**, **queja 17/3618**, queja 17/6572, queja 17/6709).

En la **queja 16/6932** acudía a esta Institución el Alcalde de Villablanca (Huelva) denunciando las molestias que venían sufriendo desde hacía años, especialmente graves para personas mayores o una familia con un menor que necesita conexión a oxígeno. Desconocían si se trataría de falta de inversiones o mantenimiento o si las conexiones no serían las adecuadas para la red y el consumo. En este caso comprobamos que la Administración había detectado la necesidad de que la distribuidora incorporase una nueva línea de alta tensión que cubriese el hueco eléctrico existente en la cobertura de la zona afectada.

En la queja 17/4938 el alcalde de Los Villares (Jaén) nos trasladaba la reclamación vecinal por los innumerables cortes de suministro y las subidas y bajadas de tensión, solicitando la realización de inversiones.

Tras conocer las movilizaciones vecinales contra los cortes de luz en Vegas del Genil (Granada) decidimos investigar de oficio ante el Ayuntamiento, la Delegación Territorial de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio y Endesa (**queja 17/0695**). En este caso los cortes estarían relacionados con enganches ilegales, por lo que Ayuntamiento, Diputación Provincial de Granada y Endesa están trabajando conjuntamente para buscar salidas.

El asunto de los cortes de luz motivados en **enganches ilegales** ha sido objeto de nuestro seguimiento en la queja 15/0798, sobre la situación de la zona norte de Granada, a la vista de la petición que nos trasladaba el presidente de la Diputación Provincial en reunión mantenida el 20 de marzo de 2017.

En esta ocasión nos dirigimos a las entidades que se habían **comprometido** en la adopción de soluciones en su respectivo ámbito de competencias (Ayuntamiento de Granada, Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y Endesa), preguntando por su efectiva implantación.

La respuesta ofrecida nos ha permitido conocer que las incidencias descienden durante los planes de choque, principalmente por la erradicación de plantaciones de marihuana, pero aumentan una vez se deja de intervenir. Endesa habría incorporado mejoras en las líneas y los centros de transformación, instalado elementos para controlar las zonas con mayores desajustes entre lo suministrado y lo contratado-facturado para poder investigar las causas, así como adoptado medidas para impedir nuevos enganches. También se estaría trabajando de forma coordinada en la regularización de familias con instalaciones eléctricas hasta ahora enganchadas.



Pese a todo, en noticias aparecidas en prensa se hacía mención a la extensión del problema a otros barrios (Haza Grande, Santa Adela y avenida de Dílar en Zaidín), así como el mantenimiento de la situación en La Paz, Cartuja o Almanjáyar, haciéndose eco de la misma la Asamblea de la Junta Municipal de Distrito Norte. Por este motivo seguiremos demandando soluciones.

Lamentablemente parece que la misma problemática relacionada con los cortes de suministro provocados por la excesiva demanda de enganches ilegales en la zona se estaría repitiendo en otras zonas del territorio andaluz.

1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

Hemos señalado en nuestra valoración del nuevo bono social eléctrico que también demandamos la adopción de medidas legales de protección con respecto al **consumo de agua**, al tratarse de un suministro igualmente esencial.

A este respecto debemos señalar 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**.

En tal sentido ya nos posicionábamos en el Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”, solicitando una modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el **derecho de las personas a no verse privados del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital** cuando su situación económica así lo requiera.

Asimismo solicitábamos que la norma que regule el ciclo integral del agua incluyese expresamente la prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro.

Entretanto no se aprueban dichas previsiones, las situaciones se resuelven en el ámbito de las distintas entidades suministradoras, bien en sus respectivas Ordenanzas reguladoras de las contraprestaciones a abonar por el servicio en forma de bonificaciones, o bien mediante la aprobación de ayudas con cargo a fondos propios específicamente destinados a tal fin.

Lo cierto es que, con carácter general, podemos manifestar que las entidades suministradoras vienen mostrando una respuesta favorable a atender las situaciones de pobreza hídrica y a ofrecer soluciones a la demanda ciudadana de este bien esencial.

Así hemos podido verlo en la **queja 17/4568**, tras acudir a esta Institución una familia con escasos recursos económicos que se encontraban sin agua por haber retirado la acometida fraudulenta la empresa de aguas y no poder pagar la liquidación de fraude más la deuda antigua.

En alguna ocasión hemos tenido que 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.

Así, en la **queja 17/1406** formulamos Sugerencia al Ayuntamiento de Almogía para que regulase la posibilidad de otorgar, con carácter excepcional y provisional, un suministro de agua a aquellas personas que no pueden acreditar su derecho de disponibilidad sobre la vivienda pero sí la posesión efectiva de la misma y se encuentren en circunstancias justificadas por los Servicios Sociales comunitarios.

De la respuesta ofrecida parece deducirse que el problema pudiera encontrarse en la situación urbanística de las viviendas, que podrían no contar con la oportuna licencia de ocupación. En caso de que se confirmase esta circunstancia, no podemos más que remitir a la posibilidad de que este obstáculo sea subsanado.

En otros casos, hemos insistido ante el Ayuntamiento en la posibilidad de entender cumplido el requisito de ostentar un derecho de disponibilidad sobre el inmueble, vinculándolo a la acreditación de la posesión



efectiva del mismo, por entender que del hecho posesorio se derivan cuando menos aquellos derechos que resultan inherentes al uso normal del bien poseído. Asimismo hemos señalado la conveniencia de que los Servicios Sociales comunitarios valorasen la situación de cada familia con objeto de acreditar las circunstancias personales o sociales que justifiquen la excepcionalidad de la medida, si es que fuera el caso, a fin de facilitar dicha contratación del suministro de agua para las viviendas en las que residen.

En la queja 17/2091 trasladábamos al Ayuntamiento de Almensilla la situación de varias familias que acudían a esta Institución por falta de suministro de agua en las viviendas en las que residían, así como la falta de servicios en la barriada. En concreto nos interesamos por las posibilidades de normalizar su situación tanto desde el punto de vista de la obligación de empadronamiento como de la contratación del suministro de agua en las viviendas.

En su respuesta el Ayuntamiento se remitió a la Norma reguladora de las Tarifas para la prestación de los Servicios de Aljarafesa, aprobada por la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe.

No obstante la propia Norma contempla la posibilidad de que el servicio se preste a requerimiento de los Servicios Sociales Municipales, en atención a la situación de emergencia social de los destinatarios del servicio y de la disposición del inmueble a su favor, pudiendo Aljarafesa en este supuesto instalar un contador a efecto de medición de consumo para su eventual regularización.

En consecuencia, hemos solicitado al Ayuntamiento de Almensilla indicación de los motivos por los que no resultaría de aplicación a las familias que presentaron queja o, en su caso, si fueran otras las circunstancias que justificasen que no puedan contratar el suministro de agua.

En la queja 17/5824 hemos consultado a Giahsa y al Ayuntamiento de Trigueros por la posibilidad de que el interesado contrate a su nombre el suministro de agua, al menos en tanto se resuelve la adjudicación del pleno dominio de la vivienda que se encuentra en conflicto y en la que reside con su familia desde hace años.

Siguen reiterándose las quejas por disconformidad con la elevada facturación que se genera en situaciones de **fuga de agua por avería** (queja 16/0851, queja 16/5076, queja 17/5606, queja 17/6326, queja 17/6289).

Como venimos repitiendo, esta Institución considera razonable y justo que se adopten medidas que permitan modular la facturación excesiva que se produce cuando nos encontramos ante una fuga de agua involuntaria y reparada con la debida diligencia. En estos casos entendemos que el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo.

En consecuencia consideramos factible la adopción de medidas correctoras en la aplicación de las tarifas correspondientes a la cuota variable o de consumo de la tasa de abastecimiento y saneamiento.

En paralelo detectamos que resulta necesario establecer un protocolo de actuación a cargo de la entidad suministradora que permita evitar las pérdidas de agua, agilizando la detección de consumos excesivos y compaginando los procedimientos establecidos para obligar a los abonados a reparar las averías interiores con cauces informales de comunicación.

En tal sentido hemos formulado Sugerencia al Ayuntamiento de Marbella en la **queja 16/0851**, al Ayuntamiento de Algeciras en la **queja 16/5579** y a la Mancomunidad de Municipios del Bajo Andarax en la **queja 16/6492**, sin que hasta el momento hayamos recibido contestación de ninguno.

Una peculiaridad tenía la Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Linares en la **queja 17/0411**. En este caso la Ordenanza Reguladora del Servicio sí establece la posibilidad de aplicar una bonificación en la cuota tributaria cuando la facturación sea anormalmente excesiva por roturas en la red. No obstante, corresponde dictaminar y reconocer esta bonificación a la Comisión Informativa de Servicios Públicos en base a determinados criterios, entre otros, que atienden a la situación socioeconómica de la unidad familiar.

Como hemos señalado, la idea que vertebra nuestra petición es que el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo. No creemos que hayan de valorarse las circunstancias socioeconómicas del abonado, al menos de



forma excluyente, puesto que se atiende al hecho de que la pérdida de agua fuese involuntaria y reparada con la debida diligencia.

En consecuencia, solicitábamos que la Ordenanza que regula la tasa por los servicios de agua recoja **medidas que puedan modular la facturación excesiva en casos de fugas**, sin exclusiva atención a circunstancias socioeconómicas. Esta petición fue expresamente rechazada por el Ayuntamiento, argumentando que el criterio socioeconómico de la unidad familiar es el más equitativo al beneficiar a todos los abonados y más a quien menos ingresos económicos tiene.

En la queja 17/5606 hemos recordado al Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira que se nos informó, con fecha 29 de agosto de 2016, que se encontraban pendientes de publicación las Ordenanzas que regulan los precios autorizados a percibir por Aguasvira en las que se incluía un nuevo sistema de facturación con bonificación para aquellos casos en los que el consumo elevado sea motivado por una fuga en la instalación interior.

Sin embargo, por la información que hemos podido recabar hasta el momento esta bonificación sólo se habría incluido en un protocolo aprobado por la Asamblea de la empresa Aguasvira, en el que se determinan los requisitos para su aplicación.

También hemos efectuado un seguimiento del compromiso asumido por el Ayuntamiento de Estepona, que manifestó estar estudiando el impacto del establecimiento de una bonificación por fuga en respuesta a la Sugerencia cursada por esta Institución ([queja 14/4962](#)).

La penalización en la factura de agua ante supuestos de avería o fuga también tiene su reflejo en el canon autonómico de depuración, que las entidades suministradora liquidan en sus recibos en favor de la Comunidad Autónoma.

El año pasado dábamos cuenta de la petición formulada a la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático para que promoviese una modificación normativa que evite esta penalización excesiva y que, tras su rechazo inicial, habíamos tenido que insistir ante el titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para obtener su pronunciamiento definitivo.

Finalmente nuestra petición fue atendida por dicha Consejería, que reconsideraba su posición y trasladaba a la Consejería de Hacienda y Administración Pública una propuesta de modificación del articulado de la Ley de Aguas de Andalucía ([queja 16/1647](#)).

Hemos podido comprobar que la propuesta ha tenido su reflejo en la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, cuya Disposición Final Séptima modifica la Ley de Aguas de Andalucía, añadiendo un apartado 4 a su artículo 87, con la siguiente redacción:

«4. Excepcionalmente, en los periodos de facturación en que se produzcan fugas de agua en la instalación interior de suministro del contribuyente debidas a hechos en que no exista responsabilidad alguna imputable al mismo, el consumo que se tendrá en cuenta a efectos de aplicar la tarifa progresiva por tramos será el consumo estimado calculado conforme a lo dispuesto en el artículo 78 del Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua.

En caso de que el consumo estimado resulte superior a 18 m³/vivienda/mes, al volumen que exceda de dicha magnitud, se le aplicará el tipo de 0,25 euros/m³ previsto para las pérdidas de agua en redes de abastecimiento.

El presente apartado solo será de aplicación cuando en la instalación interior no se haya producido una fuga durante los últimos tres años»

En algunas ocasiones el problema es que no puede determinarse la causa de un excesivo consumo de agua, resultando correcto el resultado de la verificación del contador y quedando acreditado que no hay averías en las instalaciones interiores que pudieran hacer pensar en una fuga.



En estos casos la entidad suministradora suele entender que se trata de un salidero ocasional por descuido o defecto de la instalación interior.

A lo sumo podemos obtener un compromiso de la entidad suministradora para facilitar el pago de la elevada deuda generada (queja 17/5665).

No obstante, cuando hemos detectado que el contador instalado no ha sido objeto de las revisiones reglamentarias en plazo, y pese a que ello no sea justificación técnica de un posible error de funcionamiento en el contador, hemos solicitado a la entidad suministradora que tuviese en cuenta esta circunstancia.

En la [queja 17/0582](#) y en la [queja 17/3109](#) dicha petición permitía dar satisfacción a la pretensión de la persona afectada, contestando la entidad suministradora que rectificaría la factura objeto de la reclamación emitiendo una nueva en base al consumo histórico.

En la queja 17/2110 hemos solicitado el expreso pronunciamiento de la Administración que estaba conociendo de la reclamación del particular, considerando que debía tenerse en cuenta la existencia de examen administrativo desfavorable en la verificación de VEIASA -aunque el examen metrológico concluyese que el error debía resolverse en favor de la empresa- y que la propia concesionaria reconociera que el contador llevaba sin renovarse o verificarse un tiempo superior al establecido por el artículo 40 del Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía.

En materia de suministro de agua también tramitamos quejas relacionadas con situaciones de anomalía o fraude, aunque la incidencia es mucho menos significativa que la que se produce en el suministro eléctrico.

Las quejas suelen venir referidas al elevado importe de la facturación recibida en concepto de liquidación de fraude, a la falta de notificación en el momento de la inspección para comprobar los hechos o la falta de requisitos de la inspección exigidos por el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua.

Nuestra actuación se centra en la verificación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios para acreditación del fraude y para girar liquidación, consultando a la entidad suministradora y, en su caso, al Servicio de Consumo cuando ha intervenido en la tramitación de la reclamación por este asunto.

Precisamente la falta de cumplimentación de los requisitos reglamentarios determinó que en fase de recurso de alzada la Administración de Consumo resolviese la improcedencia de la liquidación por fraude emitida por Emasgra, debido a la ausencia de datos identificativos en el informe de inspección (queja 17/3748).

En esta queja también planteábamos nuestras dudas acerca de la facturación de los trabajos realizados para la detección del supuesto fraude. A este respecto entendía el Servicio de Consumo que no podía pronunciarse en razón de la materia, ya que la factura no correspondía a la prestación del suministro de agua sino a otros servicios. En cualquier caso abría expediente de reclamación en vía de mediación para intentar alcanzar una solución, así como investigar los hechos que pudieran ser susceptibles de tramitarse como expediente sancionador.

En la queja 16/7020 entendíamos que no se había explicado suficientemente la aplicación del art. 93 del Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua (liquidación por fraude), en vez de su art. 78 (consumos estimados), si parecía que el contador se tomó por averiado. Por ello solicitamos al Servicio de Consumo la valoración de esta circunstancia y la de que no se advirtiera al interesado que se procedería a la sustitución de su contador y que quedaba a su disposición en las oficinas de la entidad suministradora al objeto de su comprobación. Se dio por válida la valoración de la empresa de que el contador se había roto intencionadamente con la intención de defraudar, ya que al estar la carcasa desprendida del cuerpo del contador el sistema de marcado no funciona o funciona incorrectamente.

En la queja 17/3300 planteamos si la obligación del abonado de conservación y custodia del contador podía alcanzar a exigirle su reposición, cuando el mismo se encuentra accesible en la vía pública y no queda acreditada la responsabilidad directa del abonado sobre la manipulación.

En ocasiones nuestra actuación se centra en los conceptos incorporados a la factura de liquidación de



fraude, entendiendo que el Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía ampara únicamente los conceptos de abastecimiento.

En la queja 16/1986 manifestábamos nuestra disconformidad con la inclusión de los conceptos de alcantarillado y depuración en la factura de fraude y reclamábamos una actuación más proactiva del Servicio de Consumo en Málaga. La Administración alegó que el interesado no había impugnado tales conceptos en su reclamación y que sólo lo hizo en su recurso de alzada, siendo este recurso expresamente desestimado.

Como el caso particular objeto de queja había devenido firme en vía administrativa, de cara a futuras reclamaciones solicitamos que se valoren los conceptos que incorpore la factura, con independencia de que sean alegados o no por las personas reclamantes. La Delegación Territorial ya nos ha comunicado que viene aplicando este criterio en sus resoluciones.

Por último parece de interés señalar que en la queja 17/0141 se puso de manifiesto que la Administración de consumo había dictado resolución ordenando la anulación de la liquidación de fraude girada por Aqualia pero ésta no había procedido a la devolución del importe abonado por el particular.

El Servicio de Consumo en Cádiz manifestó haber realizado los requerimientos oportunos a la empresa y, ante su falta de contestación, adoptado acuerdo de inicio de expediente sancionador.

Entendiendo que la resolución dictada en una reclamación en materia de suministro domiciliario de agua constituía un acto administrativo, le trasladamos la posibilidad de aplicar multas coercitivas para su ejecución forzosa. Coincidiendo la Delegación Territorial con los argumentos expuestos, no hizo falta llegar a este extremo porque finalmente la empresa suministradora acreditó el cumplimiento de la resolución dictada.

Por último en este apartado dedicado al suministro de agua señalar que algunas quejas se refieren a su **falta o a los cortes sufridos en determinadas poblaciones** (queja 16/5210 que afectaba a una urbanización suministrada por Aljarafesa, **queja 17/2377** y queja 17/4032 sobre cortes en Algarinejo, queja 17/3265 por falta de agua en una barriada de Gérgal, queja 17/3996 por cortes de suministro en Almogía).

1.11.2.1.3 Telefonía e internet

Con el propósito de dar respuesta a las **quejas recibidas por la prestación de servicios de telefonía e internet**, cursamos a las teleoperadoras las reclamaciones ciudadanas por falta de respuesta o disconformidad con la contestación ofrecida.

En nuestras comunicaciones a las personas que se dirigen a esta Institución insistimos que nuestra intervención no tiene efectos jurídicos vinculantes para las empresas 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.

Estos procedimientos cuentan con vías de decisión administrativa vinculante, como es el caso del recurso a la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones (SETSI) o al arbitraje. Este último cuenta con una adecuada aceptación por parte de las empresas prestadoras de servicios, aunque con las limitaciones que hayan incorporado en su oferta de adhesión, pero al menos permite la satisfacción extraprocésal de algunas de las reclamaciones.

Quizá por este motivo se ha producido un descenso significativo de las quejas recibidas en esta materia, lo que no quita para que sigamos manteniendo estos cauces de colaboración con las empresas como vía de diálogo con la ciudadanía.

Estos procedimientos en algunos casos permiten la satisfacción de la pretensión del cliente. Así en la **queja 17/0169** la operadora anulaba una factura emitida con posterioridad a la baja de los servicios.

Un caso singular fue la **queja 16/5737** en la que actuábamos ante Vodafone en un posible caso de suplantación de personalidad en la contratación de servicios. Reclamaban al interesado una deuda de más



de 300 euros por un contrato que realizó otra persona con el mismo nombre y DNI, pero distinta fecha de nacimiento y domicilio. Finalmente la entidad cursó la baja permanente de los servicios de la cuenta del interesado en Vodafone, no quedándole importe pendiente de abono.

En otras ocasiones, sin embargo, nuestra intervención no obtiene el efecto deseado rechazando la entidad la petición cursada por la parte promotora de queja.

Así en la queja 16/6216, la queja 16/6312, o la queja 17/3126 por disconformidades con la facturación expedida por Movistar, entendiendo la empresa que se había ajustado a los términos del contrato o las actuaciones desarrolladas por el cliente.

En otras lamentablemente ni siquiera obtenemos una respuesta, como en la queja 16/5945 y la queja 16/6942, ambas tramitadas infructuosamente con Jazztel.

Algunas quejas nos han permitido conocer situaciones generalizadas que hemos entendido requerían de la intervención de la Administración protectora de las personas consumidoras. Es el caso de las facturaciones en las que se incluyen llamadas a teléfonos de tarificación adicional (**servicios de información que comienzan por 118**) que el cliente dice no haber realizado o sin que se le hubiera informado adecuadamente del precio del servicio.

En la tramitación de la queja 17/3973 solicitamos la colaboración de Movistar en virtud del convenio suscrito con dicha empresa. En contestación a nuestra petición la operadora se ratifica en la respuesta ofrecida a su cliente, manteniendo el cargo y remitiendo a una posible reclamación ante la empresa Prestadora del Servicio de Información y Progresión de Llamadas.

En cualquier caso, nos dirigimos a la Dirección General de Consumo con objeto de conocer la incidencia que tuviera este tipo de reclamaciones ante los Servicios de Consumo así como las medidas que pudieran adoptarse para la protección de los intereses económicos de los consumidores.

Nos preocupaba la información recopilada a través de medios de comunicación digital en los que las **asociaciones de consumidores alertan de los abusos de los números 118**. Al parecer, en algunas ocasiones, incluso se llama automáticamente desde el teléfono móvil al descargarse una aplicación, sin que el usuario tenga conocimiento de ello. En otras ocasiones las personas llaman creyendo que se trataba del servicio de atención al cliente de un operador de telefonía móvil.

Finalmente en este capítulo señalar otro asunto que se repite, aunque sea con escasa incidencia, el de las quejas por **deficiencias en la cobertura de telefonía móvil** (queja 17/0140) o **de internet** (queja 17/0010).

En estos casos la competencia corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que 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.

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.

1.11.2.1.4 Servicios financieros

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



Seguimos desarrollado algunas actuaciones de intermediación para favorecer las peticiones de los clientes no atendidas por la propia entidad financiera o aseguradora, bien por falta de respuesta o bien porque las desestime sin justificación de los motivos o siendo éstos insatisfactorios.

No todas las quejas tramitadas obtuvieron el mismo resultado, aunque por regla general conseguimos la colaboración de las entidades interpeladas ofreciendo su contestación.

En la [queja 16/7044](#) el banco Santander accedió a remunerar la cuenta contratada y en la [queja 17/0841](#) el particular y el banco Abanca llegaron a un acuerdo para mejorar las condiciones de pago de un préstamo personal.

Sin embargo, en la queja 16/6863 la entidad financiera WiZink Bank no ofreció la respuesta que la interesada necesitaba para poder afrontar el pago de la deuda derivada de su tarjeta de crédito, debido a sus dificultades económicas.

En el caso de la [queja 17/0371](#) logramos que la aseguradora Generali España S.A diese respuesta a la petición formulada por el interesado, pero en la queja 17/4577 no quedó resuelta la pretensión de reparación de vehículo.

En los casos de disconformidad con la peritación no podemos ofrecer una respuesta técnica y remitimos al procedimiento a seguir en el supuesto en el que el tomador y el asegurador no alcanzan un acuerdo amistoso sobre el importe y la forma de la indemnización del siniestro.

Podemos señalar dos asuntos que fueron objeto de un número considerable de quejas en materia de servicios financieros y que tuvieron bastante repercusión social: la devolución del importe de las cláusulas suelo y de los gastos de formalización del préstamo hipotecario.

Tras la aprobación del procedimiento de reclamación previsto en el Real Decreto Ley 1/2017, de 20 de enero recibíamos diversas consultas que motivaron nuestra decisión de emitir un [comunicado informativo](#) como orientación para aquellas personas que desearan poner en marcha el procedimiento.

Nos preocupaba que la mayoría de las personas no contasen con los conocimientos necesarios para la defensa de sus propios intereses ante las entidades financieras, como lo demostraba la recepción de quejas y consultas para conocer si los contratos tenían cláusula suelo o para preguntar cómo presentar la reclamación.

A este respecto, las Administraciones con competencia en materia de protección a las personas consumidoras pueden desplegar sus funciones de asesoramiento e información a quienes acudan a sus dependencias, lo que entendemos supone una mayor garantía a sus intereses. De hecho, la Junta de Andalucía comunicó públicamente que iba informar a las personas afectadas por cláusulas suelo sobre el procedimiento de reclamación a través de los Servicios de Consumo y las oficinas en defensa de la vivienda.

Por su parte, los vecinos de municipios que cuenten con Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) entendemos que también podrían beneficiarse de la tarea informativa de estos organismos ante la demanda ciudadana.

No obstante considerábamos que un sector importante de la población, residente en núcleos rurales más pequeños, no tendría este apoyo tan necesario en la gestión de sus reclamaciones para la devolución de la cláusula suelo y quedaría al albur de la respuesta de sus respectivas oficinas bancarias.

Por este motivo desarrollamos una actuación de oficio ante las [Diputaciones Provinciales](#) de Andalucía, sugiriéndoles que facilitasen [asistencia a aquellos Ayuntamientos](#) que no dispongan de recursos propios suficientes para asesorar a su población [en relación con el proceso de reclamación extrajudicial para la devolución de las cláusulas suelo \(queja 17/0797\)](#).

Como resultado de la gestión, cabe destacar la especial labor de algunas Diputaciones que han desarrollado tareas informativas y de asesoramiento en los municipios para favorecer la demanda de la ciudadanía. Otras Diputaciones también nos comentaron que habían ampliado el ámbito de actuación de la Oficina de Intermediación Hipotecaria para extender sus funciones a las gestiones necesarias en relación con este proceso de reclamación.



Como valoración del procedimiento de reclamación establecido por Real Decreto Ley 1/2017, aunque carecemos de información contrastada, los datos recabados apuntan a que no estaría dando respuesta a las demandas de muchas personas afectadas. Fundamentalmente por la reticencia de las entidades financieras a asumir las consecuencias de las resoluciones judiciales del Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La consecuencia de todo ello sería el actual colapso de los Tribunales designados para atender las demandas judiciales por cláusulas suelo. Una vez más, en este tema, consideramos que las entidades financieras no han estado a la altura de lo que demandaba la sociedad y de lo que exigiría un adecuado ejercicio de la responsabilidad social corporativa.

Debemos señalar en este punto que en junio de 2017 acordábamos el archivo de la queja de oficio 14/5655 tras conocer que los procedimientos sancionadores por la introducción de cláusulas suelo se habían concretado en ocho entidades financieras (BMN, Unicaja, Caja Rural de Granada, Banco Sabadell, Cajasur, Caja Rural de Jaén, BBVA y Caixabank) y que se resolverían en el segundo semestre de 2017, cosa que finalmente pudimos comprobar.

Sin perjuicio de ello mantenemos abierta la tramitación de la queja 15/4671, por las discrepancias manifestadas por un ciudadano en torno al archivo de actuaciones sobre este mismo asunto ante Caja Rural del Sur al haber prescrito la infracción denunciada.

Por lo que hace a la **devolución de los gastos de formalización** también estimamos oportuno emitir un **comunicado** a modo de guía informativa sobre los pasos a seguir para reclamarlos a su entidad financiera de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo 705/2015, de 23 de diciembre .

También nos hemos ocupado del fenómeno de **exclusión financiera** que sufre la población que reside en municipios rurales y dispersos. Se trata del progresivo cierre de oficinas bancarias, que afecta sobre todo a las personas más mayores o personas con dificultad en el acceso y manejo de las herramientas digitales.

Por este motivo hemos tramitado de oficio la **queja 17/2237** alertando sobre la situación y de su muy previsible extensión, así como proponiendo soluciones que puedan ayudar a resolver la situación expuesta en esos municipios.

En concreto hemos formulado **Resolución** a las ocho Diputaciones Provinciales para que impulsen iniciativas que permitan superar la exclusión financiera que sufre la población que reside en municipios rurales de su respectivo territorio.

A modo de ejemplo señalábamos la celebración de conciertos con las entidades financieras para la atención presencial; la realización de programas específicos de alfabetización financiera digital para personas mayores en zonas rurales a través de la red guadalinfo; la firma de convenios con los Ayuntamientos para formar a personas que puedan realizar labores de monitorización y ayuda a personas que necesiten realizar gestiones financieras telemáticas, etc.

Asimismo nos hemos dirigido a las principales entidades financieras radicadas en Andalucía (BBVA, Caixabank, BMN, Caja Rural de Granada, Caja Rural de Jaén, Caja Rural del Sur, Cajasur, Unicaja, Banco Popular y Banco Santander) solicitándoles que promuevan posibles soluciones como pueden ser oficinas móviles; la utilización ocasional de dependencias municipales; el concierto con entidades comerciales o con oficinas de farmacia, etc. (**Resolución**).

En general la respuesta obtenida de Administraciones y entidades financieras coincide con la preocupación de esta Institución, señalando algunas posibles alternativas y ofreciendo su colaboración para el estudio conjunto de soluciones que puedan dar satisfacción a las necesidades de la población rural sin recursos tecnológicos.

1.11.2.1.4.1 Sobre las situaciones de riesgo de pérdida de la vivienda por impago del préstamo hipotecario

Ya explicamos en el Informe Anual correspondiente a 2016 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 se asignaron el Área de Salud y Consumo, al entender que tenían mejor encaje y tratamiento desde el ámbito de la protección de las personas consumidoras.

Desde esta perspectiva hemos establecido cauces de comunicación con determinadas entidades financieras, de modo que se pueden alcanzar **acuerdos para reestructuración de las deudas hipotecarias o para una dación en pago** ([queja 16/3933](#), queja 16/5016, [queja 16/5586](#), [queja 16/6638](#), [queja 16/6698](#), [queja 17/0825](#)).

Nos parece de interés señalar que en la queja 17/0825, aunque conseguimos una respuesta satisfactoria al caso particular expuesto a la oficina bancaria del promotor de queja, no obtuvimos contestación de la dirección de Caja Rural de Jaén a nuestra consulta sobre los motivos por los que la entidad no se habría adherido al Código de Buenas Prácticas para protección de deudores hipotecarios sin recursos.

En algunos casos, la respuesta de las entidades financieras es contraria a la propuesta trasladada por esta Institución para atender las quejas recibidas o ni siquiera se nos ofrece una contestación (queja 15/3872, queja 16/6047, queja 16/4150, queja 17/0508).

En determinadas ocasiones hemos valorado la necesidad de insistir ante las entidades financieras que nos prestan su colaboración la posibilidad de **aplicación del Código de Buenas Prácticas**.

Así, en las queja 16/3696 y en la queja 16/4146 la entidad financiera La Caixa rechazaba la solicitud de Código de Buenas Prácticas de la parte interesada por no cumplir el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas de la unidad familiar en los cuatro años anteriores, pese a que la situación familiar requeriría de una respuesta adecuada para permitir afrontar el pago de la vivienda y evitar su pérdida.

Se trata de una fórmula matemática que debe reflejar que el esfuerzo que representa la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por 1,5 veces, tomando como referencia los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud.

Por otra parte, pudimos conocer que la Comisión de Control sobre la aplicación del Código de Buenas Prácticas se pronunció sobre este asunto, en su compendio de consultas que ha atendido, publicado en la web del Ministerio de Economía y Competitividad.

Así, planteada expresamente la consulta de si en el año 2015 el requisito de los cuatro años anteriores a la solicitud tuviera base objetiva, para el caso de familias que no hubieran solicitado antes la aplicación del CBP, responde la Comisión que la literalidad de la norma se refiere expresamente a los cuatro años anteriores a la solicitud.

Sin embargo, la finalidad del Real Decreto Ley 6/2012 era "proteger a un colectivo social en situación de extraordinaria vulnerabilidad en el contexto económico generado por la crisis" (Exposición de Motivos). Entonces la referencia a los cuatro años anteriores a la solicitud tendría sentido en el momento que fue aprobada la norma, por su relación con el comienzo de la crisis (2008).

Su objetivo concreto es «establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria» (art. 1).

A la hora de definir quiénes padecen dichas extraordinarias dificultades -umbral de exclusión- se introdujo el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas familiares, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, mediante Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Entendemos que lo que pretende la norma es delimitar un perfil de familias con limitados recursos (actualmente tres veces el IPREM de catorce pagas), unido a una evolución desfavorable de sus circunstancias económicas con respecto al momento de concesión del préstamo hipotecario, o bien porque hayan sobrevenido circunstancias familiares de especial vulnerabilidad que justifiquen la adopción de la medida.



La definición de estas circunstancias ha ido evolucionando en el tiempo, a través de distintas modificaciones normativas, para incorporar las distintas demandas sociales que clamaban por la aplicación del Código de Buenas Prácticas cuando la literalidad de la norma no lo admitía.

En el mes de abril de 2017 dimos traslado de esta situación a la Defensoría del Pueblo estatal para que desarrollase la investigación correspondiente, si lo estimaba oportuno.

Por la información que se nos ha facilitado, se habría dado traslado de nuestro escrito a la Comisión de Control del Código de Buenas Prácticas por si entiende que debe revisar el criterio mantenido. Dado que la Defensoría entiende que la literalidad de la norma no deja margen de interpretación, ha decidido incluir este asunto en el próximo informe a las Cortes Generales.

Por nuestra parte, y para los casos particulares objeto de dichas quejas, no podíamos dejar de insistir ante la entidad financiera que el espíritu de la norma debe regir la interpretación del requisito impuesto a la hora de definir el umbral de exclusión.

Por regla general, la tramitación de quejas recibidas en esta Institución por riesgo de ejecución hipotecaria nos pone de manifiesto la conveniencia de desarrollar mecanismos adecuados para dar respuesta a situaciones de dificultad de pago del préstamo.

En materia de ejecución hipotecaria la litigiosidad es elevada en torno a cuestiones relacionadas con la aplicación de cláusulas abusivas tales como los límites a la variabilidad del tipo de interés (cláusula suelo), el tipo de interés de demora excesivo, la comisión por impago de cuotas y el vencimiento anticipado por impago.

Estas cuestiones pueden ser planteadas en el proceso de ejecución hipotecaria como motivo de oposición para su valoración judicial. No obstante, no todas ellas pueden tener el efecto de sobreseimiento del procedimiento pues las que se refieran a la cantidad exigible pueden determinar meramente que el procedimiento continúe sin aplicación de la cláusula que se tiene por no puesta.

Incluso hemos tenido conocimiento de la existencia en Córdoba de una práctica anómala por la cual se excluyen los importes derivados de la cláusula suelo de las actas de saldo realizadas por los notarios para acreditar el importe de la deuda, lo que impide que los Jueces valoren la existencia de esta cláusula abusiva a los efectos de considerar la procedencia de la continuación del proceso ejecutivo.

La disparidad de criterios y soluciones judiciales ante estas situaciones tiene su reflejo incluso al más alto nivel, como el propio Tribunal Supremo que planteaba con fecha 9 de febrero de 2017 al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial relacionada con las cláusulas de intereses de demora abusivos y sus efectos (asunto C-70/17).

Dentro del proceso judicial en ocasiones hemos observado que las personas consumidoras no han contado con un asesoramiento específico para la defensa de sus derechos e intereses, o bien han quedado excluidas de la asistencia jurídica gratuita pese a no tener medios para costear este servicio, por lo que su defensa en proceso se ha visto mermada sustancialmente frente a la parte ejecutante.

Tampoco parece que haya sido garantía suficiente en todos los casos la valoración de oficio que deben realizar jueces y Tribunales acerca de la posible abusividad de cláusulas incorporadas el contrato de préstamo hipotecario.

En este sentido se viene impulsando la personación del Ministerio Fiscal en los procesos de ejecución hipotecaria para la defensa de consumidores hipotecarios, especialmente de los más vulnerables, instada a través del Sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios (SAID), mediante fórmulas de coordinación.

Otro de los escenarios donde se mueve la especial protección al consumidor hipotecario es el Código de Buenas Prácticas, aprobado por el Gobierno de la Nación como mecanismo que permite ofrecer soluciones a personas que se sitúan bajo el denominado “umbral de exclusión” por parte de las entidades financieras que se adhieran voluntariamente al mismo.



Sin embargo, en este ámbito se detectan incumplimientos de las obligaciones de información y puesta a disposición del cliente de la posibilidad de acogerse al Código de Buenas Prácticas.

El panorama, pese a los avances producidos, entendemos que sigue siendo de particular desventaja para la posición del consumidor a riesgo de perder su vivienda o de mantener una importante deuda pese a su adjudicación en favor del acreedor.

En este marco valoramos el importante papel que abre el camino que ofrecen **la mediación y el arbitraje** para la búsqueda de soluciones que equilibren el papel de las partes.

La Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda supuso la novedosa incorporación del mecanismo del arbitraje para la resolución de conflictos relacionados con la contratación hipotecaria y los desahucios.

Se creaba una sección específica en la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, con la denominación de Tribunal Arbitral Andalúz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios, con objeto de ofrecer soluciones extrajudiciales

Asimismo la Ley 3/2016 promovía la mediación extraprocesal al objeto de alcanzar una solución consensuada, encaminada a la búsqueda de acuerdos que hagan viable que la persona consumidora y usuaria conserve la propiedad de la vivienda y, subsidiariamente, la posibilidad de mantener el uso de esta. A tal objeto, preveía la creación de órganos de mediación sectoriales constituidos en el seno del Consejo Andalúz de Consumo y sus consejos provinciales.

Ya en su momento señalamos que el problema estibaría en que su efectividad dependía de la adscripción voluntaria de las entidades financieras, sin que la ley regulase cómo impulsarla desde la Administración.

Transcurrido un tiempo prudencial desde su entrada en vigor, en el mes de mayo de 2017 iniciábamos una investigación de oficio (**queja 17/2096**) con objeto de conocer las actuaciones que hubiera desarrollado la Dirección General de Consumo en esta línea de intervención.

La realidad era la esperada, pues dicho órgano directivo nos trasladó el **rechazo generalizado de las entidades financieras a adherirse al sistema arbitral de consumo o a aceptar los arbitrajes individuales**, pese a los esfuerzos realizados por explicarles sus ventajas. Tampoco habrían mostrado su voluntad de incorporarse a un órgano sectorial en materia financiera dependiente del Consejo Andalúz de Consumo.

En cualquier caso, el Consejo Andalúz de Consumo aprobó la propuesta de constitución de un Órgano Sectorial de Servicios Financieros y la Dirección General de Consumo confía en que contribuirá a un mejor diálogo entre las partes, a través del cual pueda lograrse la adhesión de las entidades financieras al sistema arbitral de consumo. En este caso se constituirían órganos arbitrales especializados en la materia para poder resolver estos conflictos entretanto se desarrolla normativamente la estructura, organización y funcionamiento de la Sección de Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios.

Esta Institución insistió ante la Dirección General de Consumo en la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la resolución de conflictos en vía extrajudicial en el ámbito de los servicios financieros, como modo de proteger adecuadamente los derechos de las personas consumidoras.

A nuestro juicio estos mecanismos habrían de ser obligatorios para las empresas y de carácter vinculante en cuanto a la decisión acerca del conflicto, adoptada por tercero independiente e imparcial.

A este respecto consultamos si se hubiera valorado la posibilidad de promover ante el Gobierno de la Nación alguna medida para establecer el sometimiento a arbitraje obligatorio de las entidades financieras en determinados supuestos.

Igualmente consideramos que habría que avanzar en cuanto a la regulación de mecanismos de mediación de carácter previo la presentación de demanda de ejecución hipotecaria contra la vivienda habitual de personas consumidoras, en la línea que vienen desarrollando otras Comunidades Autónomas.



Ante nuestra petición, la Dirección General de Consumo nos informó que habían trasladado al Gobierno español, a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y su Grupo de Trabajo de Arbitraje, la necesidad de que las entidades financieras y las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales estén sometidas al sistema arbitral de consumo, sin que hasta el momento hubiesen obtenido resultado.

Confiamos en que se recojan previsiones en esta línea en la futura ley estatal por la que se regule la entidad de resolución alternativa de conflictos en el ámbito de la actividad financiera, a la que se remite la Disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

La propia Directiva 2014/17/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, establece que los Estados miembros velarán por el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas, intermediarios de crédito y representantes designados en relación con contratos de crédito, valiéndose, si procede, de organismos ya existentes.

Procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos que, hasta la fecha, consideramos que no son “adecuados y efectivos” para la adecuada protección de la parte más débil en el conflicto.

1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo

En este apartado, dedicado a la dación de cuentas de nuestra labor supervisora de la Administración que tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras, nos parece oportuno destacar la **Resolución** formulada en la queja 14/4486 a la Dirección General de Consumo para que adopte medidas para solucionar las actuales **carencias en materia de personal de los Servicios de Consumo**, con objeto de garantizar el adecuado ejercicio de su **potestad sancionadora**.

Como venimos reiterando, una decidida voluntad administrativa de sancionar conductas que suponen infracción a la normativa de protección de las personas consumidoras puede contribuir a su erradicación.

A la vista de los datos obtenidos como resultado de la investigación desarrollada en esta queja, podíamos concluir que resulta necesario el refuerzo de la actuación inspectora y sancionadora de la Administración, de modo que no queden impunes las vulneraciones de la normativa de aplicación o no resulte económicamente ventajoso su incumplimiento.

Además consideramos que la actuación sancionadora debería ir acompañada de la necesaria reposición de la situación alterada por la infracción, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas y la indemnización de daños y perjuicios causados.

La adopción de estas medidas, aparte del oportuno soporte normativo, exige irremediamente de una dotación adecuada de medios económicos y humanos sin los que no resulta posible hacerlas realidad.

En consecuencia solicitábamos a la Dirección General de Consumo su compromiso con un decidido impulso para establecer una estructura estable de personal en los Servicios de Consumo, y en particular de la Sección de Procedimiento e Informes, mediante la dotación de plazas, cobertura de vacantes y ampliación de las que sean necesarias para atender las labores encomendadas; la determinación de perfiles profesionales jurídicos; así como la mejora de nivel de puestos de Asesoría Técnica.

Esta petición ha sido expresamente aceptada, comunicando dicho órgano directivo que va a trasladar informe de las necesidades reflejadas a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud para su envío a la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Las propuestas pasarían por dotar todos los puestos de las Secciones de Procedimiento e Informes, elevar los puestos de asesoría técnica del nivel 23 al nivel 25, e incorporarles la determinación de perfil jurídico, así



como dotar adecuadamente al Servicio de Inspección y Normativa de Consumo, desde el que se gestiona la coordinación de la actividad sancionadora de consumo, y ocuparlos mediante concurso o por la vía del artículo 30, o en su caso 29, de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, hasta que un nuevo concurso los oferte.

Confiamos que las medidas propuestas tengan su oportuno reflejo normativo y presupuestario, así como en las decisiones administrativas que hayan de adoptarse.

Finalmente queremos dejar apuntado el inicio de oficio, a finales de 2017, de la queja 17/6582 con objeto de promover la modificación de los criterios utilizados por los Servicios de Consumo para responder a las denuncias de consumidores y sus asociaciones, así como proponer modificaciones normativas que permitan mejorar el **papel del denunciante en el procedimiento sancionador en materia de consumo**.

En cuanto a las quejas individuales sobre la actuación de la Administración de Consumo, se reiteran las referidas a la falta de información sobre la situación el estado de tramitación de una reclamación o bien por disconformidad con el archivo de la misma y la escasa protección recibida.

Algunas de ellas no ponen de manifiesto irregularidad en la actuación administrativa, sino que la Administración de consumo se limitó al ejercicio de las funciones de mediación que el ordenamiento jurídico le confiere o no podía conseguir el resultado pretendido por la persona consumidora (queja 16/0351, queja 16/1172, queja 16/2434, queja 16/5457, queja 16/5857, queja 17/3627, queja 17/3972).

En otros supuestos tras nuestra intervención se lograba una respuesta hasta entonces inexistente o poco clarificadora ([queja 17/0336](#), [queja 17/0644](#), [queja 17/1020](#), [queja 17/3125](#)).

Lo mismo ocurría en algunas quejas por dilaciones en la tramitación de solicitudes de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía ([queja 17/1311](#), [queja 17/3162](#)).

Del resultado de la tramitación de la [queja 17/0336](#) podemos destacar que la Dirección General de Consumo se comprometió a mejorar las aplicaciones para tramitación de hojas de reclamaciones electrónicas, de modo que el usuario pueda conocer en cada momento el estado de su expediente.

Asimismo supimos que la Consejería de Salud estaría trabajando para diseñar, desarrollar y ejecutar un nuevo sistema integrado para la gestión de los procedimientos de consumo, entre los que se encuentran los relacionados con la tramitación de las hojas de quejas y reclamaciones.

1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

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

- [Queja 17/0695](#), dirigida al Ayuntamiento de Vegas del Genil, a la Delegación Territorial en Granada de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio y a Endesa, relativa los **cortes de luz** que sufre la población de Vegas del Genil.
- [Queja 17/0797](#), dirigida a las ocho Diputaciones Provinciales a fin de promover el **asesoramiento** necesario a personas que reclaman la **devolución de la cláusula suelo** y que residen en municipios de menor capacidad económica y de gestión.
- [Queja 17/2096](#), dirigida a la Dirección General de Consumo, de la Consejería de Salud, relativa a la puesta en marcha de los mecanismos de **mediación y arbitraje** en materia de contratación hipotecaria y desahucios previstos en la Ley 3/2016.



- **Queja 17/2113**, dirigida a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, relativa a los **retrasos en la tramitación de reclamaciones** frente a expedientes de anomalía eléctrica.
- **Queja 17/2237**, dirigida a las ocho Diputaciones Provinciales y a las entidades financieras BBVA, Caixabank, BMN, Caja Rural de Granada, Caja Rural de Jaén, Caja Rural del Sur, Cajasur, Unicaja, Banco Popular y Banco Santander, relativa a la **situación de exclusión financiera** que sufre la población que reside en municipios rurales y dispersos.
- Queja 17/6582, dirigida a la Dirección General de Consumo, para **mejorar el papel del denunciante** en el procedimiento administrativo sancionador de consumo.

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

- Resolución relativa a los **mecanismos de respuesta ante pérdidas de agua por avería** y los datos a incorporar a los recibos de agua. Asimismo, se sugiere la aprobación de modulaciones a la aplicación de los bloques de consumo en casos de fuga, dirigida al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos en el curso de la **queja 15/5318**, de la que no obtuvimos respuesta.
- Resolución relativa a la posibilidad de **regular una bonificación en la tasa de agua por avería de las instalaciones interiores**, sin exclusiva atención a circunstancias socioeconómicas, dirigida al Ayuntamiento de Linares en el curso de la **queja 17/0411** y que fue rechazada.

ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.2 Personas con discapacidad

1.3.2.2.4 Servicios de interés general y consumo

En algunas quejas en materia de servicios de interés general se pone de manifiesto la especial vulnerabilidad de las personas con discapacidad.

Podemos señalar la queja 17/5716 y la queja 17/3166 en las que, tras realizar un **enganche ilegal al suministro de luz y agua**, respectivamente, la situación es detectada por las empresas suministradoras exigiendo elevadas cantidades en concepto de recuperación del consumo no registrado por contador. En ambos casos se trataba de una situación económica delicada, por sólo contar con los ingresos de una limitada pensión, aunque también debemos señalar que el problema se acrecentaba en la queja 17/3166 por la reiteración en la conducta infractora y la falta de aportación de cumplimentación de trámites que



permitiesen a la interesada acogerse a bonificaciones.

1.4 EDUCACIÓN

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.3 Instalaciones escolares

...

Muestra de ello es que aunque en las Normas de diseño y constructivas para los edificios de uso docente actualmente vigentes, aprobadas por Orden de 24 de enero de 2003, no se contempla como obligación la instalación de sistemas de refrigeración, sí existen instrucciones específicas para el diseño de edificios de uso docente en el que se determinan aspectos de mejora de la **eficiencia energética** tanto en los edificios de nueva construcción como en los ya existentes.

Se trata, por tanto, de analizar las circunstancias concretas de cada centro docente y ofrecer soluciones que conjuguen su viabilidad desde el punto de vista de la eficiencia energética y presupuestaria, teniendo en cuenta que no siempre será necesario la incorporación de medidas activas, sino que habrá casos en los que puedan implementarse mediante la incorporación de determinados elementos que ayuden a mantener los edificios educativos y escolares en niveles óptimos de temperaturas.

Por otra parte, la complejidad y volumen de actuaciones necesarias para lograr unos estándares mínimos en las soluciones que pudieran requerir la amplia red de centros docentes de Andalucía, requiere la imprescindible colaboración de otros organismos e instituciones públicas, y, en especial, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio a través de la Estrategia Energética de Andalucía 2020.

El problema de la climatización de los colegios e institutos y su repercusión en el alumnado ha sido ampliamente abordado por nuestra Institución en una investigación de oficio iniciada en 2017.

La Administración educativa nos confirma que, a pesar de que el parque de centros educativos públicos se compone de más de 4.500 centros con unos 6.000 edificios, se trabaja continuamente en la mejora de las construcciones y en dar cumplimiento a la normativa estatal y a las directrices y exigencias derivadas de Directivas Europeas.

Para ello, la Agencia Pública Andaluza de Educación está analizando las oportunidades de mejora de la eficiencia energética en los edificios educativos a través del desarrollo de un amplio programa de actuaciones, como el Plan mejor escuela 2005-2010, el Plan de oportunidades laborales en Andalucía (Plan OLA y Plan Choque), el Plan de inversiones en infraestructuras educativas 2016-2017 y el actual Plan de inversiones en infraestructuras educativas 2017-2018.

Al mismo tiempo, se trabaja en la elaboración de un programa de rehabilitación energética de los centros escolares, dirigido a mejorar las condiciones de confort térmico y reducir los consumos energéticos para limitar su impacto medioambiental.

Ante esta necesidad, el 20 de junio de 2017, el Consejo de Gobierno anunció la puesta en marcha durante el verano de una serie de acciones urgentes de mejora de la climatización con el objeto de prevenir problemas de calor en el inicio del curso 2017-2018, así como impulsar un Programa de climatización sostenible y rehabilitación energética a medio y largo plazo.

Este último, comprenderá el diagnóstico previo de la situación de los 4.500 centros escolares, así como la evaluación técnica y planificación de actuaciones específicas para las necesidades de cada edificio.

En cuanto a la necesidad de colaboración con otros organismos e instituciones a las que esta Institución



apelaba, en agosto de 2017, las Consejerías de Educación y Empleo, Empresa y Comercio firmaron un protocolo de colaboración para realizar inversiones en materia de ahorro, eficiencia energética y desarrollo de energías renovables en los centros educativos de la Junta de Andalucía.

Así mismo, las inversiones que se realizarán en los colegios de titularidad municipal se llevarán a cabo a través de la línea de incentivos Construcción Sostenible, del Programa para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía.

Se trata de un proyecto muy ambicioso y complejo desde el punto de vista técnico y presupuestario. Esperemos que se hagan todos los esfuerzos necesarios para que a medio y largo plazo se puedan ver cumplidos los objetivos marcados y los centros docentes andaluces proporcionen las condiciones que hagan posible el bienestar de las personas y el respeto al medioambiente (queja 17/2996).

...

1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.5 Educación y personas menores

...

La igualdad de género en el ámbito de la publicidad ha motivado la intervención de la Institución en 2017 tras la recepción de algunas quejas donde se mostraba el rechazo de ciudadanos y ciudadanas por la campaña de publicidad realizada por un centro comercial para anunciar el inicio del período de rebajas. Dicha campaña de publicidad incluye cartelería y anuncios en prensa en los que aparece la imagen de una niña, vestida como una mujer adulta, utilizando la imagen de la menor identificando a la mujer como estereotipo de consumo, lo cual pudiera considerarse dañino tanto para la propia menor como para los derechos de la mujer, y por tanto tratase de una publicidad ilícita.

Sobre este asunto analizamos, en primer lugar, si se produce alguna vulneración de la normativa vigente en materia de consumo. Ocurre que la defensa genérica de la ciudadanía en su condición de personas consumidoras y usuarias no tiene por objeto la protección específica de la infancia o de la mujer, cuyos derechos precisan de mecanismos más directos y eficaces que los previstos en las normas vigentes sobre consumo.

Por ello centramos nuestro análisis en la propia actividad publicitaria y, en concreto, sobre el contenido de la imagen de la menor, vestida como mujer adulta, en las condiciones señaladas. Y sobre este particular recordamos el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre de 1988, General de Publicidad, que dispone que a efectos de dicha Ley se entenderá por publicidad toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

Esta misma norma sobre publicidad considera ilícita aquella que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 18 y 20, apartado 4. Conforme a las modificaciones introducidas en la Ley General de Publicidad por la Disposición Adicional 6.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se habrán de entender incluidas en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género.



Por otra parte, el artículo 25, de la Ley General de Publicidad, establece que cuando una publicidad sea considerada ilícita por afectar a la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, podrán solicitar de la persona anunciante su cese y rectificación, entre otros organismos públicos, instituciones o asociaciones legitimadas, el Instituto de la Mujer o su equivalente en el ámbito autonómico.

Para apostillar la necesidad de actuación en esta cuestión también recordamos la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (incluyendo las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), cuyo artículo 11 apartado 1, obliga a las Administraciones Públicas a tener en cuenta las necesidades de los y las menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).

En este contexto, trasladamos el asunto al Instituto Andaluz de la Mujer quien, en respuesta, nos aporta un informe elaborado por el Observatorio Andaluz de la Publicidad no sexista donde se concluyen que el anuncio de la menor en el centro comercial al que nos referimos puede constituir un supuesto de publicidad que atenta contra la dignidad de la mujer y, por tanto, puede calificarse como sexista e ilícita (quejas 17/3703, 17/3704).

...

1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

1.7.1 Introducción

...

Pero esa resaca judicial del impacto de la crisis económica ha dejado una severa huella en otro no menos delicado aspecto. Nos referimos al impacto provocado por la **avalancha de litigios derivados de operaciones de préstamos con garantías hipotecarias** cuyas condiciones de contratación se han visto declaradas por distintas instancias judiciales como abusivas y susceptibles de amparar reclamaciones de los clientes ante las entidades financieras.

...

1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.1 Justicia

Los litigios sobre los préstamos liquidados sobre las denominadas "**clausulas suelo**" o la reclamación de gastos indebidos en la formalización de actividades financieras han terminado residenciados también en los órganos judiciales, lastrando sus colapsados recursos con un peso añadido e ingente de litigiosidad que ha superado las previsiones que se elaboraron ante el riesgo de este aumento de asuntos judiciales.

Esta alta potencialidad de litigiosidad ya fue advertida por las autoridades cuando se idearon sistemas específicos de solución extrajudicial de conflictos mediante el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo (BOE 18, de 21 de Enero de 2017). Allí se establecieron medidas dirigidas a la protección de los consumidores estableciendo un cauce



que les facilite la posibilidad de llegar a acuerdos con las entidades de crédito con las que tienen suscrito un contrato de préstamo o crédito con garantía hipotecaria. Procuraba la norma facilitar una solución a las controversias que se pudieran suscitar como consecuencia de los últimos pronunciamientos judiciales en materia de cláusulas suelo y, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2016, en los asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15.

Las previsiones de evitación de conflictos no obtuvieron el resultado deseado y **la escasa colaboración de las entidades financieras ha derivado hacia las vías de acciones judiciales** para hacer efectivas las reclamaciones desatendidas.

Ese evidente riesgo multiplicador de demandas judiciales, hizo que en febrero de 2017 quisiéramos anticiparnos para conocer las medidas que se arbitrarían desde la Consejería de Justicia para reforzar los dispositivos y medios judiciales. Así iniciamos de oficio la **queja 17/0962** vaticinando que *“nos situamos ante una situación muy generalizada a la que se pretende ofrecer una vías de reparación que generarán peticiones masivas que se estiman por miles y que ponen en ciernes un potencial volumen de asuntos, incrementando los asuntos judiciales en estos órganos que, por razón de competencia, podrían verse afectados por las vicisitudes de las medidas previstas en el Real Decreto-Ley y su supervisión jurisdiccional. No resulta necesario recordar la sobrecarga de trabajo que pesa en estos órganos judiciales y el impacto que esta potencial litigiosidad pudiera provocar en su funcionamiento ya de por sí absolutamente saturado de asuntos”*.

La Consejería nos informó del trabajo que venía desarrollando en el seno del Consejo General del Poder Judicial y que dio lugar, finalmente, al Acuerdo en su sesión plenaria de 25 de mayo para la especialización de un total de 54 juzgados de Primera Instancia —uno por provincia en la península y uno en cada una de las principales islas de los archipiélagos canario y balear— que a partir del próximo 1 de junio conocerían, de manera exclusiva y no excluyente, de los litigios relacionados con estas materias.

Pues bien, llegada la fecha de aplicación de las medidas, los órganos judiciales señalados en Andalucía no se encontraban preparados para ejecutar tales acuerdos. El primer día de puesta en marcha de las disposiciones organizativas adoptadas por el CGPJ se producen serios incidentes. Las reacciones, de las que se hicieron eco varios medios de comunicación, hacían mención a la inexistencia de las medidas anunciadas y supuestamente previstas, tales como falta de jueces de apoyo, ausencia de empleados de refuerzo, carencia de espacios o recursos materiales para atender al personal complementario que debe sumarse a los dispositivos de cada uno de los Juzgados de Primera Instancia designados. La situación derivó en numerosas protestas de todos los colectivos y operadores jurídicos, provocando una situación de confusión y desconcierto, ciertamente, decepcionante con las previsiones publicitadas.

Ello provocó la apertura de oficio de una nueva **queja 17/3071** para estudiar las causas de tan flagrante desatención a los contenidos del Acuerdo de CGPJ. Básicamente, la Consejería venía a explicar la dificultad para disponer de las plazas funcionariales de refuerzo anunciadas debido, precisamente, a las directrices restrictivas de dotación de recursos de personal emanadas desde la Administración Central. No obstante expresamos críticamente que *“Nos parece muy mejorable el resultado de un sistema de discusión y participación que proclama determinadas medidas sin asegurar la disponibilidad de su cumplimiento o, cuando menos, que sea capaz de recoger igualmente las posiciones que pretenden poner de manifiesto también el cúmulo de dificultades que se cierne para hacer efectivas esas disposiciones formalmente alcanzadas. Y, por supuesto, la misma difusión merece el anuncio de estos nuevos órganos especializados que los impedimentos que amenazan con relegar la aplicación de tales medidas. Pero en todo caso, adoptado el acuerdo, sólo cabe aguardar su cumplida aplicación”*. Por ello dirigimos Resolución a la Consejería indicando:

RECOMENDACIÓN para garantizar la aplicación efectiva del Acuerdo de 25 de mayo de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en el seno de los juzgados andaluces seleccionados y disponer el conjunto de medidas incluidas en dicho acuerdo conforme a las responsabilidades de la Consejería de Justicia e Interior.

SUGERENCIA a fin de impulsar las medidas que logren una dotación adecuada de nuevos órganos judiciales conforme a las necesidades que vienen siendo reclamadas por el Tribunal Superior de Justicia, los operadores jurídicos y esa misma Consejería de Justicia e Interior.



A la vez, siempre hemos entendido que las respuestas para este modelo organizativo de atención a estos litigios debe ser el resultado de una permanente acción de colaboración inter-institucional. De ahí que, atendiendo a parte de las argumentaciones expresadas desde los gestores andaluces, **hemos promovido el estudio del caso a nivel estatal implicando en la cuestión al Defensor del Pueblo estatal**, remitiendo todas nuestras actuaciones y experiencias ante el problema y convocando a las distintas instituciones de los Defensores Autonómicos. Se trata de promover una metodología para facilitar esa labor crítica de los Acuerdos adoptados y, a su vez, impulsar medidas acordes con las capacidades reales de las Administraciones competentes en materia de Justicia a la hora de aportar los medios personales y materiales efectivos y reales para aplicar los refuerzos y apoyos que se definen por el CGPJ.

En suma, hemos ofrecido al Alto Comisionado de las Cortes Generales todo el trabajo realizado desde esta Institución, al que podrían sumarse las experiencias de otros Comisionados Autonómicos sobre este delicado problema que afecta al conjunto de nuestra Administración de Justicia. Y así, transmitir la posición de nuestras Instituciones al propio Consejo General del Poder Judicial y demás miembros de la Comisión de Coordinación en la que participan, además, el Ministerio de Justicia y las propias Comunidades Autónomas.

Pues bien, el 28 de diciembre se produce un Acuerdo del CGPJ por el que se define un nuevo plan que dice responder a la evolución que han seguido estos asuntos, que a fecha de 17 de diciembre arroja un total de 156.862 demandas en todo el territorio nacional (Andalucía está a la cabeza). Además, el CGPJ explica que se han tomado en consideración los compromisos adquiridos en materia de refuerzos por las Administraciones con competencias en materia de Justicia. Ello ha supuesto añadir en cinco de las ocho provincias **nuevos juzgados para atender estas demandas**, lo que debería mitigar el impacto de asuntos que, casi desde el primer momento, hizo inoperativo el Acuerdo del CGPJ inicial de mayo.

Seguiremos atentos a la evolución de este singular problema aunque, más allá de estas medidas organizativas concluimos con la valoración dirigida en su día a la Consejería; y es que *“En este escenario, no debemos relegar la problemática singular de esta litigiosidad que amenaza con agravar el problema. Lo que sucede es que sus soluciones, unánimemente requeridas, van mucho más allá de ocasionales acuerdos sobre determinados juzgados. Lo dicho: más que juzgados especializados, se exigen juzgados nuevos”*.

1.7.2.2 Prisiones

...

Por último, destacamos la apertura de oficio de la **queja 17/1812**, en relación con supuestos problemas en el suministro y abastecimiento de agua al Centro Penitenciario de Botafuegos (Algeciras, Cádiz). Esta actuación ejemplifica, como hemos explicado, la estrategia de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con la gestión penitenciaria ya que aun cuando está asumida por la Administración General del Estado, no es menos cierto que confluye con otras competencias, en este caso local, y que, en sus respectivos ámbitos, inciden en la calidad de vida y estancia de estas personas internas y sus profesionales destinados en dichos centros. Y así ante problemas publicados con este esencial servicio, la Secretaría General nos indicó que *“Se trató de un tema puntual que se produjo como consecuencia de una obra compleja que se realizó por parte de una empresa que tenía adjudicada la sustitución de todo el anillo de tuberías de entrada de agua a la prisión. Una vez sustituida la misma, los problemas han venido al realizar la conexión de los distintos ramales a cada una de las zonas y que motivaban la caída de la presión y por tanto no llegaba el agua a todas las áreas. Por otro lado, informar que el Centro no estuvo sin agua en ningún momento, sino que se fue dando por áreas alternativas. En cuanto al agua para beber en las comidas, se les*



facilitó agua embotellada a los internos”.

...

1.7.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

1.7.3.1 Actuaciones de oficio

...

· [Queja 17/0962](#) ante la Consejería de Justicia e Interior relativa a Medidas de apoyo a los órganos judiciales competentes en materia de clausulas suelo.

...

· [Queja 17/1812](#) ante el Ayuntamiento de Algeciras, relativa a Avería en la conducción del suministro de agua al Centro Penitenciario de Botafuegos.

...

2. SERVICIO DE MEDIACIÓN

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

2.2.2 Análisis cualitativo

2.2.2.1 En materia de suministro de agua

Queja 16/5210

Una comunidad de vecinos de un municipio sevillano manifestó a la defensoría la **deficiente información suministrada por la entidad suministradora de agua**, en relación con el tratamiento de ciertas averías, lo cual había generado un clima de desconfianza entre ambas partes, que tenía difícil solución sin la intervención de un tercero, por lo cual se dirigieron a la defensoría.

Los vecinos expusieron su preocupación por la persistencia de una avería que pudiera estar incrementando el importe de la facturación y añadían su pretensión por lograr el acercamiento del contador general de la urbanización, que se hallaba situado a unos 800 metros de la primera vivienda, al objeto de facilitar su control por la comunidad y evitar riesgos de rotura y averías descontroladas en la zona por la que atraviesa la tubería principal.

Se citó a la entidad responsable del suministro, a cuyos efectos le indicamos la oportunidad de celebrar una sesión de trabajo, con la mediación del Defensor para tratar de mejorar su clima de relación con estos ciudadanos y, en el mejor de los casos, acordar una solución entre ambos.

Los representantes de la entidad suministradora aceptaron la mediación de esta defensoría y se celebró una reunión en la cual presentaron sus disculpas por los errores cometidos en la facilitación de información solicitada con carácter previo por los vecinos, así como ofrecieron su comprensión por la falta de confianza



creada y su absoluta colaboración para abordar el problema con una mirada conjunta con los ciudadanos afectados.

En este sentido, se barajaron varias opciones que permitirían detectar las averías futuras de manera más eficaz y con garantías para los vecinos de una intervención rápida.

Por otra parte, aun cuando no existían demasiadas alternativas al acercamiento del contador, por cuanto los terrenos que rodean a la urbanización son privados y no tienen competencia ni capacidad jurídica para intervenir en ellos, se ofrecieron alternativas que, aun no respondiendo a la máxima aspiración de la comunidad de propietarios para solventar sus preocupaciones, se adoptaron los siguientes acuerdos:

- Retomar las relaciones con un mejor clima de entendimiento, para lo cual se estableció un flujo de diálogo entre el presidente y el administrador de fincas con los responsables de las áreas de gestión comercial y acometidas de la entidad suministradora del agua.
- Se concretó una visita del personal técnico de la entidad suministradora al contador, acompañado de representantes de la comunidad de vecinos, con el objetivo de comprobar la existencia o no de averías en la red.
- Si fruto de esa labor de inspección conjunta, se dedujera la persistencia de alguna avería, la entidad suministradora de aguas se comprometió a asumir las tareas de reparación necesarias para la restitución normal del suministro, aun cuando la hipotética avería se produjera en zona exenta de su directa responsabilidad, por corresponderle a la Confederación Hidrográfica.
- Los incrementos producidos en la facturación que pudieran estar relacionados con la eventual avería antes comentada serían satisfechos y compensados por la entidad.
- En el caso de que no existiera avería alguna, la entidad se ofreció a continuar colaborando con los vecinos hasta el hallazgo definitivo del problema, ayudando a proponer posibles soluciones viables.

Es evidente que, fruto de la mediación llevada a cabo y, sobre todo, del esfuerzo de ambas partes por lograr una solución al problema que inicialmente se planteó, las relaciones se restituyeron con éxito y el asunto concreto fue solventado con una propuesta de las propias partes, por lo que se desprende una alta garantía del cumplimiento de estos compromisos.

2.2.2.2 En materia de comercio

Al menos, cabe resaltar un par de asuntos relevantes que se han tramitado a través de mediación, en concreto, las quejas 17/1694 y 17/2715.

En relación con la primera de ellas, es importante introducir el asunto con la contextualización del problema, dado que se generó el conflicto en un momento clave para las personas afectadas, **comerciantes de venta ambulante**, que se hallaban a una semana vista de la celebración de las fiestas de Semana Santa en la ciudad de Sevilla.

La queja que presentaron los comerciantes ante la defensoría traía causa de la decisión del consistorio relativa a la modificación de las licencias otorgadas, que venían a desplazar los lugares habituales de ubicación de los puestos de venta en la ciudad, para hacer practicable el plan de seguridad y emergencia aprobado para el año 2017, teniendo en cuenta el acento que el Ayuntamiento debía poner en esta materia.

Las nuevas ubicaciones de los puestos, en calles adyacentes a las vías principales del recorrido de las cofradías y, por ende, de los viandantes como público objetivo de sus ventas, no garantizaban, desde la perspectiva de los comerciantes, el desarrollo de la actividad económica de estas familias en términos aceptables (los comerciantes alegaban que las pérdidas que consideraban probables si no se resolvía el asunto, podrían ser elevadas y no recuperables a lo largo del año, dado que el mayor nivel de ventas se produce en estas fechas).



A pesar de las dificultades señaladas, ambas partes aceptaron celebrar la sesión de mediación en la sede de la defensoría, con la mejor voluntad de entendimiento.

El debate se inició con un alto grado de tensión emocional en las personas que representaban a los comerciantes, derivado de la preocupación y el nerviosismo que les generaba el conflicto. La mediación procuró calmar esa tensión inicial y permitió centrar el debate, que se circunscribió en gran medida al planteamiento de ambas partes de alternativas factibles a la reubicación de los puestos para los días de semana santa,

El Ayuntamiento de Sevilla se hallaba obligado a reforzar la seguridad y las vías de evacuación por el riesgo de atentados terroristas y, dada la configuración urbanística de la ciudad, se hacía complicado una reformulación del plan, amén del añadido problema de la falta de margen temporal para ello. No obstante, sus representantes se mostraron abiertos a evaluar posibles medidas de solución y, tras un importante esfuerzo de ambas partes (Ayuntamiento y comerciantes) por conjugar el interés general con los intereses particulares de estos profesionales, se logró finalmente un acuerdo que abría nuevas perspectivas, sobre todo de futuro.

En concreto el compromiso adoptado se centró en tres aspectos:

- 1) Tras analizar el plano de la ciudad, en esa misma tarde se celebraría una visita por el recorrido más controvertido, por parte del colectivo de profesionales y el director general de seguridad, en orden a valorar posibles modificaciones al plan de seguridad, sin menoscabo de su objetivo último, y que permitiera además conjugar los intereses de estas familias.
- 2) Durante la semana santa se reforzarían los controles para evitar que los lugares donde se había prohibido la venta ambulante, a resultas del citado plan de seguridad, no se ocuparan por vendedores ilegales, cuestión ésta que preocupaba sobremanera a los comerciantes con licencia representados en la mediación.
- 3) De cara al año próximo, se dará audiencia a los profesionales de la venta ambulantes con carácter previo a la adopción de medidas de esta naturaleza, en aras de poder contar con un plazo de discusión y acercamiento de intereses más holgado.

La conclusión de la experiencia mediadora en este asunto fue positiva, no solo por el resultado de acuerdo alcanzado por las partes, sino por el nivel de satisfacción, tanto de los comerciantes afectados como desde el punto de vista político y técnico del Ayuntamiento, a la finalización de la sesión de trabajo. Como valor añadido de esta intervención, se dedujo que el planteamiento de un conflicto protagonizado por el mismo colectivo, en relación con la reubicación de un mercadillo semanal que se celebra en la ciudad de Huelva, fuera negociado directamente por los afectados con la representación del Consistorio, sin necesidad de una intervención directa del Defensor, a quien inicialmente se le solicitó igualmente que mediara (queja 17/1914). Es el efecto de aprendizaje que puede desprenderse de una labor mediadora.

Por otra parte, en relación con la queja 17/2715, la defensoría intervino proponiendo **mediación Ayuntamiento de Tarifa y a una asociación de comerciantes de artesanía en la playa de Bolonia**, dependiente del Consistorio.

La citada asociación centraba gran parte del problema en las dificultades halladas en su relación con el equipo de gobierno municipal, que se deducían de unas conversaciones mantenidas, en orden a lograr la autorización administrativa para instalar unas casetas semipermanentes durante el periodo estival, lo cual evitaría el montaje y desmontaje de las instalaciones de los puestos de manera diaria, con el consiguiente desgaste físico y de tiempo que ello supone, puesto que implican unos trabajos de aproximadamente 3 horas de montaje y 2 horas más de desmontaje, soportando una carga por comerciante de aproximadamente unos 100-150 kilogramos en hierros y otros materiales de estructura.

Añadían los artesanos que esta dificultad generaba, además, pérdida de ingresos económicos en las horas que se dedicaban a dichas labores y que para la mayor parte de los asociados supone su único sistema de vida, el cual algunos han tenido que abandonar por problemas físicos y de salud.



El Ayuntamiento aceptó la celebración de una mediación, que tuvo lugar en sus propias instalaciones, en aras de evitar el desplazamiento de los afectados a la sede de la Institución de este Defensor. En aquella reunión de trabajo, el consistorio estuvo representado por un técnico que expuso su predisposición a escuchar a los afectados, si bien no se hallaba presente ningún representante político.

La representante de la asociación de artesanos alegó su desconcierto y cansancio ante la falta de soluciones con la premura de fechas en la que se hallaban, cercanas al verano y sobre todo, porque la negativa del Ayuntamiento se centraba en un problema medioambiental que la asociación entendía resuelto con la acreditación de una autorización concedida por la consejería de medioambiente de la Junta de Andalucía, respecto de la instalación de las meritadas casetas de madera para el período estival, así como una certificación que acreditaba las condiciones de seguridad que reúnen las casetas que se proponían para ser instaladas.

Por su parte, entiende el consistorio desconocía dicha autorización y se desarrolló un creativo debate entre las partes, acerca de las dificultades para lograr una solución acordada en estos momentos, que permita articular una solución ágil para el año en curso, lo cual solo podría lograrse a partir de una autorización expresa del alcalde para montar en precario este verano, amén de resolverse administrativamente el asunto para los años venideros.

Con todo, las partes se sintieron satisfechas tras dicha reunión, en la que agradecieron mutuamente el esfuerzo por abordar posibles soluciones al asunto planteado. La situación quedó a expensas de que el técnico elevara al concejal del área competente la propuesta de solución y el ruego de que se permitiera el montaje en precario para 2017. Por ello, esta defensoría cerró la queja, concluyendo que se hallaba en vías de solución, en la medida en que las partes pactaron expresamente que la asociación de artesanos comerciantes presentaría una petición formal al Ayuntamiento, quien se comprometía a dar una respuesta expresa y se le ofreció a la asociación la posibilidad de ser atendida personalmente por el alcalde a quien deseaban expresar sus preocupaciones y agradecimiento por haber atendido la sesión de mediación.

2.2.2.7 En materia de vivienda

La mayor parte de las quejas que se sustancian en la Institución provienen de ciudadanos individualmente considerados, en los que, en principio, el servicio de mediación no está entrando a gestionar, por una razón de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos de la defensoría, como se verá en el siguiente punto de este informe.

No obstante, merecen destacarse un par de quejas en las cuales se desarrolló una mediación entre administraciones y entidades financieras, quienes ostentan la titularidad de un volumen considerable de inmuebles que pueden ser gestionados por el poder público, ante la falta evidente de oferta de viviendas que logren satisfacer la alta demanda de la misa en nuestro territorio.

Como se observará, en la solicitud de mediación a las entidades financieras, se les transmite la necesaria protección de los derechos ciudadanos que conforman la esencia y objetivos de esta defensoría y la conveniencia de establecer cauces de entendimiento y acuerdos entre dichas organizaciones empresariales que se han visto obligadas a ocupar un segmento de mercado, como es el inmobiliario, alejado del que les define en principio y las administraciones públicas competentes en la materia de vivienda.

Dado que no existen competencias para intervenir en un proceso de supervisión con dichas entidades, acudir a la mediación parecía la opción más aconsejable y, por ello, se han desarrollado actuaciones en este sentido.

En concreto, para este análisis, nos parece interesante resaltar las experiencias que arroja la gestión de las quejas 17/0072 y 17/0666.

En la queja 17/0072, la alcaldesa del municipio de Chiclana (Cádiz) se dirigió a la defensoría en petición de una intervención que coadyuvara a sus intentos de acordar líneas de colaboración con las entidades financieras titulares de inmuebles en su municipio. El objeto de tal colaboración era ampliar la **oferta de viviendas de protección oficial a las personas demandantes** que gestiona su departamento de Patrimonio.



Nos exponía el Ayuntamiento que Chiclana es un municipio de unos 85.000 habitantes y que están gestionando un total de 2580 solicitudes de demanda de vivienda de protección, de las cuales 1090 son arrendamientos y que existe una Ordenanza municipal que regula el registro de dichos demandantes asociado a un baremo.

Exponía, además, que tenían suscrito un convenio con la Agencia AVRA, que cuentan con una Ordenanza relativa a la función social de la vivienda y el tratamiento de vivienda ruinoso, así como de que los programas PIMA y de Cesión de viviendas de la Junta de Andalucía no están siendo todo lo eficaces que precisa su problema de falta de viviendas disponibles. Y finalmente, nos confirmaban el alto nivel de personas que ocupan viviendas vacías en Chiclana, que no disponen de un título jurídico habilitante.

También nos explicaban su planificación y programas municipales en materia de vivienda. Con todo, su petición era clara, precisaban de nuestra intervención para conseguir resultados favorables en sus conversaciones con las entidades financieras. Por su parte, alegaban que ya habían podido mantener relaciones con algunas de ellas, al respecto de lo cual nos resumían lo siguiente:

- Habían contactado con las entidades Caixabank, BBVA y Banca March, exponiéndoles su deseo de gestionar posibles inmuebles de los que dispusieran en el municipio, a cambio de una contraprestación a negociar, o bien les ofrecían la posibilidad de intermediar con inversores de la zona que podrían estar interesados en comprar y posteriormente ceder la gestión a la empresa pública.
- De dichos contactos se había avanzado sobre todo con Banca March, con quien se firmó un convenio de colaboración para la cesión de algunas viviendas, que tenían ocupantes con procedimiento de desalojo. También habían mantenido negociaciones con BBVA y Caixabank, no pudiendo acceder a Banco Popular ni a SAREB.

A nuestra petición de información, nos aclaraban que EMSISA (entidad pública dependiente del Ayuntamiento) estaría dispuesta a gestionar las posibles viviendas que se cedieran para gestión pública, dado que disponen de personal, material y presupuesto para abordar las tareas de reforma o terminación de las obras, si fueran necesarias. Aunque matizaban que la peor situación era la referida a viviendas libres no terminadas, para las que podría haber problemas de financiación si la obra es importante y la posible solicitud de una subvención iría unida a la recalificación del inmueble como VPO y los requisitos para proceder a ello son demasiado estrictos en la actualidad.

Por último, en relación con las personas a quienes se adjudica por baremo una vivienda donde existieron ocupantes con carácter previo a su desalojo, nos relataron los problemas que iban aparejados al suministro de servicios básicos, aclarando que el agua se solucionaba fácilmente ya que la entidad suministradora "Chiclana Natural" es municipal y procede a dar el alta y suministro, si bien la electricidad es un tema más complejo: la entidad suministradora se niega a prestar el servicio alegando que existe un expediente de fraude del inquilino anterior, el usuario nuevo (demandante al que se ha adjudicado la vivienda por baremo) "hereda" tal fraude puesto que desconoce tal extremo, toma posesión de la vivienda, consume electricidad y no abona el servicio dado que no recibe la factura, por lo que genera un nuevo expediente de fraude añadido al anterior y ya no le permiten subsanarlo. Es, en definitiva, una situación que les atrapa sin poder defenderse.

Con todo, se propuso una primera invitación por nuestra parte a las distintas entidades financieras, en particular a las que no habían podido sentarse con el Ayuntamiento, para conocer su disponibilidad a negociar los términos de un acuerdo en relación con la cesión y/o venta de sus inmuebles vacíos en Chiclana y, en caso de que aceptaran, convocaríamos reuniones conjuntas entre la entidad correspondiente y EMSISA, con la mediación del Defensor en nuestra sede.

El resultado fue que la SAREB aceptó el reto y se desarrolló una sesión de mediación en las oficinas de la defensoría en Sevilla, en la cual el representante de la sociedad nos transmitió información útil y actualizada sobre la misión de la misma, así como los programas de intervención que tenían en marcha, para centrar el debate en las posibilidades de colaboración institucional con este Comisionado y con el Ayuntamiento de Chiclana y, en su caso, plantear alguna medida concreta en relación con la presente queja.

Aceptando la negociación ambas partes, el representante de SAREB expresó su compromiso respecto de



analizar las posibles viviendas disponibles en el municipio de Chiclana, ya que es un municipio incorporado entre los de actuación preferente del citado convenio. Con posterioridad, se nos informó de otras reuniones celebradas con carácter bilateral entre ambas partes, que procuraron conjugar sus respectivos intereses pero con la idea principal de dar cobertura a los derechos de las personas más desprotegidas en una materia tan sensible como la vivienda.

El Defensor entiende necesario establecer de manera permanente estos cauces de diálogo y estrecha colaboración entre las administraciones públicas responsables de la gestión de la vivienda y las entidades financieras que puedan acordar, en distintas modalidades de gestión la cesión de algunos inmuebles a aquéllas. De esta queja se desprendió una magnífica relación de colaboración entre la SAREB y otras entidades financieras, como Caixabank, BBVA o Banco Popular, que vienen aceptando la intervención mediadora del Defensor en las quejas que les son propuestas.

Como consecuencia de ello, con posterioridad, SAREB aceptó también negociar con otros municipios, como por ejemplo San Nicolás del Puerto, en Sevilla, las posibilidades de poner en común sus efectivos, en orden a valorar un posible acuerdo venta de inmuebles.

Por otra parte, y con relación a la vivienda, también se desarrolló una mediación que resulta interesante a los efectos de valorar la actuación mediadora del Defensor en 2017. Nos referimos a la queja 17/0666, que impulsó las negociaciones entre la entidad Buildingcenter, titular de los inmuebles del grupo financiero La Caixa y la Secretaría General de Vivienda de la Junta de Andalucía.

En el marco de la función de defensa de los derechos que tiene atribuidos el Defensor del Pueblo Andaluz, se ofreció esta mediación entre la administración autonómica y la entidad señalada, a efectos de lograr un acercamiento entre ellas que permitiera garantizar el **acceso a la vivienda en régimen de protección a un mayor número de ciudadanos andaluces**, vista la necesidad que se manifiesta en la creciente demanda. Invitadas las partes a abordar este asunto, en el ámbito de sus respectivas competencias, se celebró una única sesión de trabajo conjunta.

El debate partió de la exposición de la entidad privada sobre la importancia del carácter social de la misma y la representante de la Junta de Andalucía expuso, por su parte, que los recursos existentes en materia de vivienda estaban orientados al alquiler social, principalmente, y que la administración estaba inmersa en un proceso de modificación reglamentaria de la norma reguladora de la vivienda protegida, en orden a flexibilizar los trámites necesarios para proceder al cambio de régimen de vivienda libre al régimen de protección oficial, así como a incrementar las posibilidades de alquiler social.

A continuación se relataron los extremos en los que se asienta un convenio marco que la Junta de Andalucía tenía suscrito con la SAREB, justificado por la exclusividad y por la amplitud de la demanda en determinadas zonas geográficas y que se había basado en la encomienda de gestión a la Agencia AVRA para la tramitación de los expedientes, asimilando la vivienda al régimen de VPO.

En el debate se resaltaron los siguientes problemas, como los asuntos más importantes a valorar:

- Las viviendas ocupadas por personas sin título, que dependen de un informe favorable de servicios sociales del ayuntamiento correspondiente y, en caso contrario, quedan excluidas. La cuestión es que los trámites del desalojo y el procedimiento judicial respectivo no puede ser gestionado por la Junta de Andalucía.
- El precio a convenir es clave, dado que la renta media que puede abornarse es de 33 euros, más IBI.
- Finalmente, la localización de las viviendas en municipios donde realmente es más alta la demanda de vivienda de protección oficial.

Tras un fluido debate, se propuso por las partes una colaboración que daría como resultado la negociación bilateral que permitiera superar el ámbito de las actuaciones específicas para solventar un problema social concreto, y se asumieron compromisos mutuos para compartir información necesaria y avanzar en esos acuerdos.



Como colofón al análisis cualitativo antes expuesto, la defensoría quiere dejar constancia en este informe anual de la necesaria labor de información y formación que, en materia de mediación, debe acometerse en orden a impulsar la participación de las distintas administraciones públicas en la solución de controversias con la ciudadanía, así como en los conflictos intercompetenciales en el seno de la propia Administración.

Como se desprende de los ejemplos antes citados, la labor de prevención de conflictos futuros, el empoderamiento de colectivos con más dificultades para ejercer su autodefensa en los problemas que protagonizan con las administraciones, y el factor de aprendizaje que se deriva de las intervenciones de mediación, tanto para la ciudadanía como para los poderes públicos, hacen de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz un importante elemento que, más allá de la gestión y solución -en su caso- de las quejas, contribuye a la gobernanza y al desarrollo social de Andalucía.

3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

3.2 Datos estadísticos sobre las consultas

3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias

3.2.4.9 Consumo

Destacan las consultas en relación con suministros energéticos (cortes de suministro, discrepancias con facturas, imposibilidad de pago, y la falta de ayudas para poder hacer frente a dichos gastos). También pidiendo información sobre los **requisitos del nuevo bono social eléctrico**, regulados por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, que lo desarrolla, respectivamente.

Otra parte importante de las consultas son acaparadas por las quejas con respecto a los servicios financieros (cláusulas suelo, productos de inversión, comisiones bancarias, etc.)

Fundamentalmente en este año han sido muchas las consultas sobre cómo recuperar las cláusulas suelo y los gastos hipotecarios a la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, recaídas en la materia. Desde el Defensor del Pueblo Andaluz hemos elaborado una guías para facilitar el conocimiento a las personas que acceden a nuestra web.

[Reclamación de los gastos de formalización de la hipoteca.](#)

[Información sobre el procedimiento de reclamación de las cláusulas suelo.](#)

Hemos tenido también este año varias consultas en referencia a la actuación de acoso de las empresas de cobro de morosos, remitiéndoles a nuestra **[guía de actuación contra dichas prácticas.](#)**