



## 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	7
1.11.2.1 Servicios de interés general	7
1.11.2.1.1 Energía	7
1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	11
1.11.2.1.3 Telefonía e internet	16
1.11.2.1.4 Servicios financieros	18
1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo	22
1.11.3 Análisis de las quejas admitidas a trámite	25

### ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

#### 1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	27
1.3.2.2 Personas con discapacidad	27
1.3.2.2.2 Actuaciones en materia de consumo	27
1.3.2.4 Servicios Sociales	28

#### 1.8 MEDIOAMBIENTE

1.8.1 Introducción	28
1.8.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	29
1.8.2.5 Actuaciones relacionadas con la protección ambiental de nuestro territorio ante iniciativas públicas que pueden generar afecciones en sus valores ambientales	29
1.8.2.11 Sobre la conveniencia de restringir los cultivos transgénicos en algunos espacios del territorio andaluz	31

#### 1.13 VIVIENDA

1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	33
1.13.2.11 Mediación con Entidades Financieras	33

### 3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

3.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares	34
3.2.10 Servicios de interés general y consumo	34
3.3 De las quejas rechazadas y sus causas	34
3.3.2 Duplicidad	34
3.3.3 No irregularidad	34



3.3.4 Jurídico-privadas	34
3.3.6 Sub-iudice	34
3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración	34
3.3.10 Transcurso de más de un año	35
3.3.11 Desistimiento	35
<b>2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA</b>	
<b>2.2 Datos estadísticos sobre las consultas</b>	<b>35</b>
2.2.4.9 Consumo	35



# 1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

## 1.11.1 Introducción

En los últimos años esta Institución viene otorgando una especial atención a determinadas áreas de actividad que anteriormente escapaban al ejercicio de nuestras competencias, limitadas a la supervisión de la actuación de las Administraciones públicas de Andalucía.

El motivo principal se debe a la recepción de un número cada vez mayor de quejas relacionadas con la **prestación de servicios económicos de interés general que se constituyen en elementos imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas.**

Como venimos reiterando, el marco regulatorio de estos servicios viene caracterizado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras, dentro del modelo de libre competencia que tenemos instaurado en el ámbito de la Unión Europea.

En este marco, las propuestas de esta Institución con objeto de garantizar **la adecuada protección de los usuarios de servicios de interés general se dirigen a la necesaria mejora de los procedimientos de reclamación y de la actuación de los organismos de supervisión.**

En este sentido, consideramos necesario **seguir avanzando en los mecanismos de mediación como fórmulas de satisfacción extrajudicial de conflictos**, así como en la implementación de procedimientos de decisión administrativa vinculante sobre determinados servicios económicos de interés general.

Igualmente, la protección adecuada al consumidor debe ir acompañada del oportuno **refuerzo de la actuación inspectora y sancionadora de las Administraciones competentes**, de modo que no queden impunes las vulneraciones de la normativa de aplicación o no resulte económicamente ventajoso su incumplimiento.

La necesidad de avanzar en la protección de las personas consumidoras se pone de manifiesto en muchas de las quejas que recibe esta Institución que traducen la impotencia ante los excesos cometidos por las empresas prestadoras de servicios y la dificultad de acudir a un mecanismo que pueda restituirles adecuadamente sus derechos sin necesidad de acudir al lento y costoso procedimiento judicial.

Particularmente los **servicios financieros** son los que más adolecen de estas deficiencias, reconocidas públicamente incluso por los propios organismos de supervisión (Banco de España y CNMV), fundamentalmente porque el carácter no vinculante de sus resoluciones supone que no se pueda garantizar el resarcimiento al consumidor pese a contar con una decisión administrativa que le da la razón.

La propia normativa sectorial remite a diferentes vías de reclamación que no añaden sino más confusión al usuario. Así queda reflejado expresamente en la normativa sobre entidades aseguradoras, recogiendo como mecanismos de solución de conflictos, además de la vía judicial, las posibilidades de acudir al arbitraje de consumo, a la mediación en asuntos civiles y mercantiles, arbitraje general, o los procedimientos establecidos por la normativa de protección de clientes de servicios financieros (art. 97 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras). Sin embargo, ninguna de estas vías, salvo la judicial, permite imponer a la aseguradora una decisión ejecutiva acerca de su proceder y de la posible atención a la petición que le dirige su cliente.

La solución podría venir de la mano de la norma estatal sobre resolución alternativa de conflictos en materia de consumo, pero finalmente parece que no ha sido una prioridad del Gobierno aprobarla en el plazo exigido para la transposición de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

Por otro lado, la conflictividad en este ámbito de actividad es cada vez mayor tal como se deduce de los datos que constan en las memorias del Departamento de Conducta y Reclamaciones. Este hecho probablemente responda a graves conflictos que han afectado a un importante número de la población,



como las reclamaciones por las preferentes y las cláusulas suelo. Pero también tenemos el convencimiento de que, pese al esfuerzo normativo por mejorar la transparencia e información al consumidor, las actuaciones concretas de entidades financieras cada vez están más alejadas de los intereses de sus clientes rayando en muchas ocasiones en la utilización de mecanismos que les amparan o, directamente, en vulneraciones de las limitaciones impuestas. **Un porcentaje creciente de la población siente una importante desconfianza hacia su propia entidad financiera** al tiempo que está más informada de sus derechos.

Precisamente por ello, no es de extrañar la iniciativa surgida en internet, y que cuenta cada vez con más adeptos, promoviendo la adhesión de consumidores, partidos y las propias entidades financieras a **un decálogo que propone a los profesionales del sector asumir un juramento hipocrático para defender los intereses del cliente**. Este decálogo, que se basa en la necesidad de recuperar la confianza del consumidor, también incluye medidas como la existencia de sistemas efectivos de resolución de conflictos entre la banca y sus clientes o la importancia de impartir la educación financiera en los centros educativos al margen de la industria bancaria.

La propia Asociación Española de Banca (AEB) habría reconocido que se trata de un negocio basado en la confianza y que está en juego la propia supervivencia del sector. Su Presidente ha señalado a través de un medio de difusión escrito que *“En la nueva etapa del sector financiero cobra importancia el comportamiento que adopten las entidades más allá del marco regulatorio”*, ahondando en los diferentes pilares que deben sustentar la cultura bancaria no sólo por una cuestión moral sino en propio interés del banco.

Esta Institución está convencida de la realidad de estas manifestaciones y cree realmente necesario que las entidades financieras realicen un esfuerzo importante en recuperar la confianza de su clientela, que han perdido de modo bien merecido.

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

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

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

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

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

Una norma que consideramos de interés destacar en este apartado introductorio es la Ley 42/2015, de 5 de octubre, a través de cuya Disposición Final Primera se modifica el Código Civil, para rebajar a 5 años el plazo de prescripción de acciones que no tengan señalado plazo especial (artículo 1964.2), acercándose al ejercicio de acciones en el ámbito tributario.



Esta modificación resulta de importancia en relación con la reclamación de **deudas relacionadas con suministros de energía y luz**, puesto que algunas empresas se venían aferrando al anterior plazo más amplio de quince años.

La discusión en cuanto a la prescripción de acciones para exigir deudas, hasta la fecha, se centraba fundamentalmente en la posibilidad de aplicar el artículo 1966.3ª C.C. (obligaciones de pagos que deban hacerse por años o en plazos más breves) o bien el artículo 1967.4ª C.C (obligación de pago a los mercaderes el precio de los géneros vendidos a otros que no lo sean, o que siéndolo se dediquen a distinto tráfico), opción esta última por la que se ha venido decantando esta Institución.

En cualquier caso, la modificación operada en el Código Civil permite poner fin a la práctica de algunas empresas suministradoras de acudir al plazo de quince años para hacer valer sus intereses económicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

En relación con el **suministro de agua** el abanico de posibilidades se abre especialmente por razón de las competencias concurrentes de la Administración local y autonómica. En este sentido, en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”** esta Institución ha solicitado, entre otras propuestas, que se modifique la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el **derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.**

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

Un aspecto muy relacionado con la situación de pobreza energética e hídrica es la reiteración de **conductas defraudatorias**, propiciadas, en muchos casos, por la desesperación de las familias ante la privación de unos bienes tan esenciales para su vida diaria.

Esta situación debe abordarse de manera prioritaria, tanto para erradicar este tipo de conductas como para solventar las circunstancias que han podido dar lugar a la misma. Esta línea de actuación entendemos que debiera ir acompañada de las oportunas campañas de información a la población con objeto de poner en su conocimiento las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la defraudación, así como las posibilidades existentes para facilitarles el pago de las facturas cuando la situación económica fuese la que podría justificarla.

Como novedades legislativas en la materia debemos señalar la **modificación operada en el Código Penal, operada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, y vigente a partir del 1 de julio de 2015.**

**La defraudación de fluido eléctrico y análogos**, entre los que se citan gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, **tiene ahora la consideración de delito** con independencia del importe económico de lo defraudado, mientras que con la normativa anterior se distinguía entre delito y falta en función del valor de lo defraudado.

Ahora la diferencia estriba en la cuantía de la pena a imponer, bien una multa de tres a doce meses, o bien de uno a tres meses si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros. No obstante siempre tendrá la consideración de delito por lo que, una vez firme la sentencia de condena, se inscribirá en el Registro Central de Penados donde constará como antecedentes penales hasta la fecha en que legalmente proceda su cancelación.



## 1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.11.2.1 Servicios de interés general

#### 1.11.2.1.1 Energía

Como viene siendo habitual las quejas relativas a la energía eléctrica suelen estar relacionadas con **disconformidad con la facturación** (queja 14/5470, queja 14/5626, queja 15/0283, queja 15/0938, queja 15/1564, queja 15/2670, queja 15/5598, queja 15/5725 y queja 15/5984), **tardanza en la atención de una solicitud de suministro** (**queja 15/0978**, 15/3307, queja 15/4641 y queja 15/4909), **averías y reclamación por daños** (queja 14/5488, queja 15/5429, queja 14/5490 y queja 15/6114).

Hemos de recordar que nuestra competencia en estos casos se limita a las actuaciones de mediación que persiguen la búsqueda de una solución satisfactoria al conflicto con la comercializadora.

En el caso de Endesa, la firma de un convenio de colaboración nos ha permitido tramitar con agilidad las quejas relacionadas con el funcionamiento de sus servicios ya fuese de las comercializadoras o la distribuidora. No obstante, la exigencia normativa de separación de empresas ha ido complicando estas gestiones y, por otra parte, la externalización del servicio de atención de reclamaciones ha tenido una incidencia negativa en la fluidez de nuestras comunicaciones, por lo que hemos sufrido el retraso en la respuesta o incluso su falta en algunas de las quejas presentadas.

Pocas son las que se refieren a otras empresas comercializadoras, aunque en estos casos también intentamos con nuestra actuación conseguir una solución favorable a la persona promotora de queja, además de facilitarle información sobre las vías de reclamación que tiene a su disposición.

Podemos señalar la **queja 15/0456** en la que el interesado denunciaba que E-on Energía había incumplido temporalmente su deber de facturación, acumulándose en el mes de octubre de 2014 un importe cercano a los 800 euros. La empresa no habría accedido a su **solicitud de fraccionamiento de pago** y habría procedido al corte de suministro con fecha 15 de enero de 2015.

Ante esta situación nos dirigimos al Servicio de Atención al Cliente de la comercializadora para que aclarase los hechos y nos indicase si fuera posible el restablecimiento del suministro en tanto resolvía la reclamación la Administración o, al menos, se atendiese la petición de fraccionamiento de la deuda para permitir la reconexión. Según la respuesta ofrecida por dicho Servicio, **se llegó a un plan de pagos que permitió la reconexión del suministro** el 19 de marzo.

En la queja 15/4566 nos dirigíamos a Iberdrola ante la reclamación de deuda que dirigía la compañía al promotor de queja, en concepto de **derechos de corte y reconexión del suministro**. Sin embargo, el interesado sostenía que procedió al pago de los recibos que tenía pendientes sin que se llegara a producir efectivamente el corte de luz.

El Servicio al Cliente nos trasladó que se produjo el corte de suministro y que continuarían con el proceso habitual de gestión de deuda.

La información proporcionada sobre la notificación del aviso de corte y los plazos empleados en el procedimiento suscitó ciertas dudas acerca de si habrían respetado las reglas establecidas por la normativa de aplicación, por lo que nos hemos dirigido nuevamente a la comercializadora con objeto de aclarar dichas circunstancias.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Como hemos señalado, **la situación se complica si concurre una manipulación en el equipo de medida o un fraude en el suministro.**

En la queja 14/3663 acudía a esta Institución una familia integrada por un matrimonio mayor, con una hija separada bajo su techo que a su vez tendría dos hijos a su cargo. Los únicos ingresos eran una pensión de jubilación y una PNC, en total unos 900 euros. **Ante las dificultades de pago de las facturas de luz optaron por realizar un enganche y, detectado éste, se les reclamaba la recuperación de un año de consumo,** que suponía un importe a pagar de más de 2.200 euros. Para regularizar su situación se les exigía, además de los derechos para una nueva alta, la deuda pendiente, cercana a los mil euros, que correspondería a facturas de finales de 2009 y del año 2010.

Endesa estima que resulta de aplicación el artículo 1966 del Código Civil en cuanto al plazo de prescripción de acciones para exigir la deuda derivada del contrato de suministro eléctrico, contando con cinco años para reclamar los importes adeudados. Sin embargo, esta Institución le ha solicitado que se atenga al plazo de prescripción de tres años establecido en el artículo 1967.4ª del Código Civil y defendido por una línea jurisprudencial y doctrinal cada vez mayoritaria.

Como consecuencia de ello, señalábamos a Endesa que resultaría pertinente la minoración de oficio de la deuda en el importe correspondiente a las facturas que excedan del plazo de prescripción de 3 años y que no puedan mantenerse por la debida acción de interrupción de dicho plazo.

También pedíamos a Endesa una valoración de la liquidación por fraude que acudiese a otros criterios que permitiesen una rebaja en el importe económico que se reclama.



Entendíamos que una actuación municipal que permitiera la regularización del suministro mediante la necesaria aportación económica ante las dificultades manifestadas por el interesado, debiera ir acompañada de una postura decididamente favorecedora por parte de Endesa. Incluso, visto desde la perspectiva del negocio empresarial, dicha postura permitiría contar con unos ingresos que, en otro caso, difícilmente resultarían efectivamente cobrables atendiendo a los reducidos ingresos del interesado y a los límites legales al embargo de pensiones.

Ante el Ayuntamiento de Sevilla nos dirigimos para consultar la viabilidad de otorgar al interesado algún apoyo económico, al menos respecto de la deuda atrasada (y no prescrita), así como de las facturas que de futuro pudieran generarse una vez regularizada la situación del suministro.

Lamentablemente, pese a haber transcurrido más de ocho meses desde que dirigiéramos tales peticiones y haber reiterado las mismas, a la fecha de redacción de este Informe aún no hemos recibido la respuesta de Endesa ni del Ayuntamiento.

En muy parecidos términos actuábamos también ante el Ayuntamiento de Sevilla en la tramitación de la queja 15/0223, ya que Endesa nos comunicaba la necesidad de acudir a los Servicios Sociales municipales con objeto de atender la situación de pobreza energética

Hemos de señalar que en algunas de ellas el resultado era satisfactoria para la parte promotora de queja, accediendo Endesa a adoptar medidas como rebaja del cálculo de la liquidación por fraude o fraccionamientos de pagos, en atención a las circunstancias económicas de la persona (queja 14/5971, queja 15/0024).

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

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

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

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

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

Varias, sin embargo, han sido las que planteaban su **disconformidad con el expediente de anomalía tramitado por Endesa**.

En la queja **queja 14/5626** se daba la paradoja de que la propia interesada venía reclamando ante Endesa por disconformidad con la facturación recibida al calcularse mediante estimación al alza, pese a tener instalado contador de telegestión. Durante su tramitación se le insistió que el contador estaba bien y que se trataba de un problema informático de lecturas, pero con posterioridad recibió **notificación de anomalía y liquidación por recuperación de energía no registrada, con la que manifestaba su**



**desacuerdo.** La interesada habría reclamado las pruebas que acreditaban la supuesta manipulación sin que se las hubieran facilitado.

Dado que el relato de hechos suscitaba muchas dudas, nuestra actuación ante Endesa se orientó a la búsqueda de aclaraciones sobre circunstancias relacionadas con la instalación del contador de telegestión, la facturación estimada, las inspecciones realizadas a la instalación, el procedimiento seguido para exigir un año de recuperación de energía por fraude y la regularización del suministro.

Esta información no nos fue facilitada, obteniendo por respuesta que se había llegado a un acuerdo con la cliente sobre la refacturación realizada. Según nos informó la propia interesada, Endesa había cerrado el expediente por presunta manipulación, emitiéndose una refacturación a niveles normales de consumo. En cualquier caso, la interesada aún tuvo que sufrir varios inconvenientes relacionados con la deuda pendiente tras cerrarse la reclamación.

En el acuerdo de archivo de actuaciones hemos puesto de manifiesto la deficiente atención al cliente, tanto por la falta de claridad en las comunicaciones de respuesta a sus reclamaciones como por el continuo peregrinar de oficinas al que se ha visto obligada la interesada con objeto de poder aclarar su situación, considerando que debiera valorarse la aplicación de las indemnizaciones previstas reglamentariamente.

La reclamación también se había presentado ante la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla, por lo que señalábamos que consideramos necesaria la adopción de medidas para controlar el resultado del expediente administrativo. En concreto que, cuando proceda, los expedientes de reclamación por disconformidad con facturación no concluyan hasta que se produzca la revisión de la refacturación que se emita. Igualmente le hemos planteado que valore la concurrencia de algunas de las infracciones administrativas recogidas en la normativa del sector eléctrico.

En la queja 15/0813 la interesada manifestaba **no ser consciente de la situación de anomalía que se le imputaba y consideraba que los problemas pudieran haber surgido por una mala colocación cuando le sustituyeron el contador.** Por otra parte, a pesar de haber presentado reclamación ante la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla en relación con la facturación por recuperación de energía, con fecha 3 de marzo de 2015 le fue suspendido el suministro por impago de dicha facturación.

Sobre este particular pudimos comprobar que en la carta remitida por la distribuidora a la interesada sobre regularización de kWh, se advertía que el impago de la facturación de la comercializadora daría lugar a la suspensión del suministro apelando al artículo 87 del R.D. 1955/2000. Esta Institución ha trasladado a Endesa su disconformidad con tal interpretación normativa ya que, a nuestro juicio, el citado precepto habilita para el corte de suministro cuando se detecta la manipulación pero no por el impago de las facturas que pudieran derivarse de la valoración del consumo habido conforme a las reglas establecidas en su párrafo 3. Por tanto, no alcanzamos a comprender que no se procediera al corte de suministro cuando se detecta la manipulación y se haga por impago de una factura que, además, se encontraba recurrida.

La actuación de la Delegación Territorial sí permitió finalmente que se paralizase el cobro de las facturas reclamadas hasta el momento en que dicte la oportuna resolución.

Por último señalar que hay un bloque residual de quejas que se refieren a los **cortes de luz en barrios o poblaciones enteras.** Incluso hemos desarrollado una actuación de oficio ante los cortes de luz que vendría sufriendo el barrio de La Paz en Granada (queja 15/0798), y que se producirían por la existencia de acometidas ilegales, la mayoría de ellas para cultivo de plantaciones de marihuana, cuya solución requiere de un esfuerzo coordinado de Administraciones públicas competentes y distribuidora que vendría realizándose con menos éxito del deseado.

En alguna ocasión precisamente la queja traslada la disconformidad con la actuación administrativa por disconformidad con el criterio empleado o por entender que no ejerce adecuadamente su labor de tutela del consumidor.



Así, en la [queja 15/0515](#), referida a la falta de resolución de una reclamación por la ubicación de un poste eléctrico sin autorización del propietario del terreno; en la [queja 15/3426](#), relativa a la falta de respuesta a una reclamación indemnizatoria; en la [queja 15/4417](#), sobre falta de respuesta a una reclamación por el cobro de instalaciones receptoras comunes de gas natural; o en la [queja 13/5774](#), reabierta para interesarnos ante el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra por la falta de respuesta a una petición de información obrante en el expediente de autorización de un centro de transformación.

### 1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

La mayor parte de las quejas relacionadas con el **suministro de agua** muestran su disconformidad con la facturación recibida, bien por entender que los importes resultan excesivos, por no comprender los conceptos incluidos o por no estar de acuerdo con el consumo registrado.

Entre las que se refieren al importe excesivo del agua podemos señalar que se recibieron varias quejas sobre el incremento de las tarifas en Cájar (queja 14/5378, queja 14/6076 y queja 15/0958).

Tras dirigirnos tanto al Ayuntamiento como a la empresa suministradora (Emasagra) hubimos de concluir que la subida de las tarifas estaba justificada en la incorporación del municipio de Cájar al Consorcio Sierra Nevada-Vega Sur, para atender la gestión del ciclo integral del agua respondiendo al principio de recuperación de costes. Las tarifas habrían sido aprobadas por el Consorcio en el año 2013, sin que se hubiera manifestado alguna incidencia al respecto ya que sólo habían contabilizado una reclamación por disconformidad con el importe de la facturación en el municipio de Cájar.

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

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

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

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

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

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



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

Un ejemplo de los ajustes exigidos pudimos observarlo en la **queja 14/5291**, relativa a la facturación del agua en segundas residencias tras implantarse en Málaga el modelo de facturación por habitante. Al interesado se le ofreció la posibilidad de cambiar de modalidad de “uso doméstico” a “otros usos” pero éste venía referido a conceptos tan dispares como boca de incendio, piscina y garaje, además de que el precio del metro cúbico era distinto.

Habiéndose trasladado a Emasa la posibilidad de introducir una modificación en la terminología utilizada en la Ordenanza en vigor, se coincidió con la propuesta cursándose los trámites necesarios para su incorporación al Reglamento de Tarifas. Asimismo, nos informaron que no se imputaría coste alguno a los cambios que fuesen solicitados por la modificación de tal tipo de uso.

Entre los ejemplos de quejas por disconformidad con la facturación nos parece oportuno destacar la queja 14/4059, en la que se nos trasladaban las **incidencias ocurridas con ocasión del sistema de lecturas estimadas que emplea Giahsa**.

La empresa factura mensualmente pero toma lecturas de los contadores cada dos meses, de modo que en los meses que no dispone de lectura utiliza un método de lectura estimada que se compensa con la lectura real posterior. El promotor de queja había sufrido algún desajuste en las compensaciones realizada en sus facturas y en más de una ocasión había reclamado por ello, procediendo la empresa a la oportuna rectificación.

Para evitar su posible repetición solicitaba que, en su caso particular, la facturación se realizara con el dato de las lecturas que él se comprometía a facilitar mes a mes. Sin perjuicio de lo anterior, con carácter general, proponía que se mantuviese el sistema de facturación mensual si bien en un mes se podría facturar la cuota fija más los otros conceptos como basura y, al mes siguiente, facturar cuota fija y el agua real consumida en los dos meses. De este modo las lecturas serían bimensuales reales, el costo de tomar lecturas no se incrementaría y consideraba sería la solución más justa.

Por parte de esta Institución, además, se planteó a Giahsa si no sería posible establecer la voluntariedad en relación a la facturación mensual o bimensual, de forma que fuese el consumidor quien escogiera el procedimiento que mas le conviniese.

En su respuesta Giahsa justificó que no existían razones legales ni de oportunidad que aconsejaran introducir modificaciones en su sistema de liquidaciones.

No obstante, el interesado nos comunicó con posterioridad que Giahsa había aceptado realizar la facturación estimada con un consumo de 0m<sup>3</sup>, facturando el consumo total bimestral cuando se efectúe por lectura real.

Ante esta información nos dirigimos a Giahsa para señalar que apostábamos por este modelo, dado que el sistema de lectura estimada 0 permite el objetivo perseguido con la facturación mensual (facilitar el pago de los servicios que presta), evita posibles errores en la regularización de consumos y entendíamos que no requiere de modificación de Ordenanzas ni de sistemas informáticos.

Por estos motivos se le hizo ver que creíamos conveniente que la misma modalidad de facturación fuese ofrecida como alternativa a su clientela mediante indicación en la propia facturación con objeto de que puedan optar por ella.

En muchas de las quejas recibidas era una **avería en las instalaciones interiores** la que habría generado el excesivo consumo de agua facturado y la entidad suministradora se limitaba a contestar a su reclamación



señalando que aplicaban estrictamente las tarifas aprobadas por el correspondiente Ayuntamiento o entidad titular del servicio.

A este respecto hemos tenido ocasión de formular Sugerencia a diversas entidades locales con objeto de que se incluya en sus respectivas normativas medidas que puedan modular la facturación excesiva en casos de fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores, siempre que la pérdida de agua sea involuntaria y reparada con la debida diligencia.

Considera esta Institución 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, por lo que la aplicación de los bloques superiores de la cuota de consumo no debiera producirse automáticamente gravando excesivamente al consumidor.

Habiendo formulado esta Resolución a Aljarafesa ([queja 13/5359](#)), al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda ([queja 14/1251](#)), al Ayuntamiento de Fuengirola ([queja 14/0870](#)) y a Emasesa ([queja 14/2508](#)), ya ha sido expresamente aceptada por la primera al indicarnos que se estaban realizando los trámites oportunos para su debida aprobación por parte de la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe. En el caso de Emasesa se nos han argumentado algunos inconvenientes que pudiera llevar aparejada la medida, fundamentalmente que podría desincentivar el ahorro de agua y que tendría repercusión en la tarifa pues aumentarían las reclamaciones por este motivo. En cualquier caso se ha comprometido a estudiar la posibilidad de incorporar nuestras sugerencias en futuras normativas.

En el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, hemos hecho extensiva esta petición a todas las entidades locales de Andalucía para que incluyan parecidas modulaciones por avería en sus respectivas ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua.

También hemos incluido en dicho informe Informe la conveniencia de que una medida similar se incluyese en la regulación del canon autonómico de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración, establecido por la Ley de Aguas de Andalucía.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Asimismo, se analizan los **derechos de las personas usuarias** ante situaciones de corte de suministro por impago de facturas; o en relación con los procedimientos por fraude; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores. En relación con estos asuntos reflexionamos sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas que garanticen los derechos de las personas consumidoras y posibiliten la existencia de procedimientos eficaces de reclamación y resolución de conflictos.

Precisamente son diversas las quejas recibidas en las que se nos denuncia la **falta de comunicación previa del aviso de corte de suministro por impago**. En el curso de nuestra investigación comprobamos en muchas ocasiones que, aunque la entidad suministradora envió la oportuna notificación advirtiendo de la posibilidad de suspender el suministro de no atender al pago de la deuda pendiente, lo cierto es que la misma habría sido devuelta por el servicio de Correos al encontrarse ausente en el domicilio la persona afectada.

Uno de estos casos se ha puesto de manifiesto en la queja 14/3387, en la que el interesado además solicitaba la devolución de los derechos de reconexión exigidos. Efectivamente la notificación se había cursado al anterior propietario de la vivienda -que seguía siendo titular del contrato de suministro- a la dirección que constaba en la base de datos, pero ni siquiera correspondía con el punto de suministro. Resultando devuelta por ausente, entendíamos que al menos resultaba exigible haber realizado un intento de notificación en el punto de suministro ya que la facturación registraba consumo de agua. Se daba además la circunstancia de que el interesado, pese a que habría incumplido su obligación de registrar el contrato a su nombre, venía abonando las facturas a través de domiciliación bancaria desde hacía varios años y fue un error al cambiar la cuenta de cargo el que originó la situación de impago.



Por otra parte la empresa suministradora (Emalgesa) le exigía el abono de derechos de contratación para el cambio de titularidad por importe total de casi 90 euros.

La reclamación del interesado ante el Servicio de Consumo de Cádiz no habría sido admitida por no ostentar la condición de titular del suministro, requisito que la Administración entendía exigible de acuerdo con el Reglamento de suministro domiciliario de agua potable en Andalucía.

Tras recabar la información pertinente dirigimos **Resolución** a Emalgesa para que admitiese la reclamación del interesado, al no haber notificado de forma reglamentaria el aviso de corte, y para que admitiese la solicitud de cambio de titularidad sin más coste que la actualización de fianza.

La petición fue rechazada por la empresa suministradora considerando que la reclamación carecía de argumentos válidos, habiendo sido rechazada por las autoridades competentes. Respecto de las cantidades exigidas para el cambio de titularidad se aclaró que no correspondían a la contratación de abastecimiento sino del saneamiento, además de la fianza por ambos conceptos.

Estas circunstancias fueron trasladadas al Ayuntamiento de Algeciras, como Administración titular del servicio, haciéndole ver nuestra disconformidad con la respuesta recibida y solicitando su pronunciamiento expreso. En nuestra comunicación hemos hecho ver que la reclamación del interesado no ha sido analizada en cuanto al fondo, al haber sido desestimada por una cuestión formal, y que debiera valorarse el hecho de que no se produjo la notificación fehaciente del corte de suministro.

Asimismo hemos instado una interpretación de las Ordenanzas fiscales municipales reguladoras de las tasas por abastecimiento y saneamiento de modo que resulte efectiva la gratuidad del cambio de suministro y sólo se exija la cuota de contratación del saneamiento cuando se produzca una solicitud de alta nueva. A la fecha de redacción de este Informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En paralelo dirigimos **Resolución** a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, a la que entonces estaba adscrita el Servicio de Consumo, para que se permita la tramitación de reclamaciones presentadas por personas que accedan a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando resulte acreditado que eran titulares del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

La Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, a la que el nuevo Gobierno de la Junta de Andalucía ha atribuido las competencias en materia de consumo, nos contestó que había derivado el asunto al Servicio Jurídico Provincial de Cádiz, al apreciar un posible conflicto con terceros interesados que podrían entender vulnerados los preceptos del citado texto reglamentario en caso de admitirse la interpretación propuesta por esta Institución.

Idéntica **Resolución** formulamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga con ocasión de la tramitación de la queja 13/5278, con el mismo resultado.

En ambos casos aún no hemos recibido la información pertinente relativa al criterio asumido por el correspondiente Servicio Jurídico Provincial del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Estas cuestiones han sido objeto de análisis también en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, solicitando esta Institución que se interprete el concepto de “notificación fehaciente” del aviso de corte de suministro incluido actualmente en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción por la persona destinataria del mismo, como la fecha de recepción.

Igualmente hemos pedido que se admita la presentación de reclamaciones por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando regularice su situación y acredite que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos, resultando oportuna la regulación del supuesto expresamente.



Además de dicha investigación y las actuaciones motivadas por quejas individuales, esta Institución ha desarrollado diversas investigaciones de oficio en relación con situaciones denunciadas por colectivos de personas o que afectaron a un numeroso grupo.

Así, relacionada con los cortes de agua que afectaron a varias familias sin recursos en La Chanca (Almería), tramitábamos de oficio la [queja 15/1930](#), que pudo concluirse tras conocer la adopción de medidas por parte del Ayuntamiento con objeto de atender la necesidad de suministro de agua para familias en situación de riesgo de exclusión social. Así, mediante acuerdo plenario adoptado el 21 de abril de 2015 se acordaba la gratuidad del primer bloque de la cuota de consumo por vivienda (hasta 15 m<sup>3</sup> al trimestre), correspondiente a la tasa por abastecimiento, para familias en las que la renta per cápita de los miembros de la unidad familiar no supere el 50% del IPREM.

En la [queja 15/1538](#), iniciada de oficio, nos interesamos por la prestación del servicio en Barbate, a raíz de las denuncias recibidas a través de change.org

Como conclusión de esta investigación no pudimos apreciar las deficiencias en la presión del suministro que formaban parte de la reclamación inicial. En cuanto a la subida de precios denunciada consideramos que algunos elementos de la regulación de la prestación del servicio podrían redundar en perjuicio de los legítimos derechos de las personas consumidoras, tales como puedan ser el incremento de las cuotas fijas o la falta de un sistema que permita asociar los bloques de consumo al número de personas que reside en la vivienda. Tampoco pudimos encontrar en dicha regulación la existencia de medidas en favor de colectivos más vulnerables, más allá de las bonificaciones en los bloques de consumo aplicables a pensionistas o familias numerosas.

Estas consideraciones fueron trasladadas al Servicio Municipal de Aguas, remitiéndole al contenido del Informe Especial sobre suministro de agua que nos encontrábamos redactando con objeto de que pudieran analizarse las propuestas incluidas en el mismo.

La situación concreta de la sustitución de contadores realizada por la empresa concesionaria en dicha localidad también ha sido objeto de una posterior investigación de oficio ([queja 15/5767](#)).

Al parecer se habría realizado una sustitución sistemática y sin previa comunicación a los abonados de los contadores de 13 mm. por otros de 15 mm., lo que supondría un encarecimiento de la cuota fija del servicio. Tras conocer que la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo no encontraba justificada técnicamente esta actuación, hemos solicitado al Ayuntamiento de Barbate su intervención en defensa de las personas consumidoras que pudieran encontrarse en esta situación.

### 1.11.2.1.3 Telefonía e internet

Las quejas por telefonía e internet siguen ocupando una parte importante de nuestra tarea, realizando actuaciones de mediación tanto ante Telefónica-Movistar -con quien tenemos convenio de colaboración desde el 12 de mayo de 2014- como con otros operadores que vienen atendiendo normalmente nuestras comunicaciones aunque no siempre sea con el resultado pretendido por la parte promotora de queja.

Debemos señalar que el convenio de colaboración con Telefónica se refiere a diferentes ámbitos de actuación:

a) Quejas que tengan por objeto el ejercicio de un derecho relacionado con los servicios encuadrados dentro del concepto legal de “servicio universal”; b) Quejas referidas a limitaciones de derechos e imposición de servidumbres con motivo de la instalación de infraestructuras de Telefónica; y c) Quejas que afecten a cuestiones específicas de los servicios contratados con Telefónica.

Este convenio también nos ha permitido solventar el año pasado un supuesto de [falta de cobertura de telefonía móvil](#), motivo por el que acudía a esta Institución el propio alcalde del municipio granadino afectado ([queja 15/3404](#)).



En cuanto a las quejas referidas a cuestiones de **servicio universal**, en el ejercicio de 2015 apenas han tenido incidencia. Cabe señalar la queja 15/153, en la que el vecindario de una calle de Palma del Río tenía dificultades de conexión del cableado telefónico, aunque finalmente se aclaró que se trataba de un problema de extensión de redes.

Relativa a **infraestructuras** hemos tramitado la **queja 15/2656**, en la que el interesado manifestaba haber realizado infructuosamente gestiones para la retirada de un poste cuya autorización se otorgó provisionalmente. Telefónica nos comunicó que se habían desarrollado los pasos oportunos para construir una nueva canalización que posibilitaría la retirada de los postes.

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

Con carácter general, **el contenido de las quejas sobre los servicios de Telefónica, y del mismo modo sobre los de cualquier operadora de telefonía, suele referirse a la facturación recibida, dificultades en operaciones de baja, portabilidad o cambio de domicilio de teléfono fijo y falta o inadecuación del servicio.**

Podemos indicar que la mayor parte de las quejas recibidas están relacionadas con la **facturación de servicios**.

En la **queja 15/0056** logramos que Orange diera de baja una deuda que estaba siendo reclamada por una empresa de cobro de morosos.

En la queja 15/3397 el interesado manifestaba su disconformidad con el incremento de la facturación recibida de Vodafone que le habrían indicado se correspondía con un seguro de móvil que decía no haber contratado. Vodafone nos contestó que había revisado las facturas emitidas y se habrían emitido correctamente conforme cuotas y consumos, además de incorporar los pagos aplazados por adquisición de terminal.

En la queja 15/1860 una persona de avanzada edad acudía a esta Institución ante el cobro de 140 euros por internet por parte de Jazztel, medio que no habría pedido ni utilizado, pero la empresa no tuvo a bien contestar a nuestra petición.

Una parte importante de este bloque de quejas suele tener relación con peticiones de baja en el contrato.

Así, en la queja 14/5985 se ponían de manifiesto dificultades para la baja de dos líneas de teléfono móvil contratadas con Orange y la existencia de facturas con posterioridad a la petición cursada. La respuesta de la compañía a nuestra solicitud de colaboración se demoró varios meses pero finalmente indicó que no se habían atendido las solicitudes por no haberse aportado la documentación acreditativa de la identidad.

Tampoco atendió dicha empresa las reclamaciones trasladadas en la queja 14/5467 y queja 15/1639 por facturación tras baja, alegando que se había producido antes de la finalización del plazo establecido para pago del terminal.

En la queja 14/5957 trasladábamos también a Orange la disconformidad del interesado con la exigencia de unas cantidades tras la baja de su contrato, pero lamentablemente no tuvimos respuesta alguna.

En la **queja 15/2347** sí se obtuvo la respuesta favorable de Orange, accediendo a la baja del contrato sin cargo alguno. Lo mismo sucedía en la **queja 15/4282** respecto a Vodafone-Ono.

En la **queja 15/4399** obtuvimos mejor resultado puesto que Telefónica-Movistar nos contestó que procedía a anular las cantidades que se le habían exigido desde la fecha de efectos de la baja. También en la **queja 15/1904** conseguimos que Movistar anulara una deuda que aparecía pendiente desde 2010.



Algunas de las quejas por disconformidad con la facturación están relacionadas con el acceso a contenidos premium. En la [queja 14/0517](#), logramos que Yoigo atendiera la reclamación del interesado.

Como ejemplo de inadecuación del servicio recibido podemos citar la [queja 14/1664](#) donde se nos trasladaba que Vodafone había dado de baja su línea fija de teléfono, de ADSL y de terminal USB de internet, sin haber facilitado información sobre las razones y sobre si se solucionaría el problema. La empresa nos contestó que se restablecieron los servicios a los terminales contratados por el usuario y que, como compensación, se realizó un abono de cantidad.

Muchas de las quejas recibidas se centran en los procedimientos expeditivos -como la asignación del cobro a empresas especializadas- utilizados por las operadoras.

Cabe destacar que se ha producido un mayor número de quejas en las que se denuncia la [situación de acoso por parte de empresas de cobro de morosos](#) cuando la deuda procede de compañías telefónicas, frente a la tradicional incidencia de estas quejas relacionadas con deudas financieras.

En los casos en que se denuncia el posible [acoso por parte de los gestores de cobro](#) por cuenta de la operadoras, siempre informamos adicionalmente a las personas interesadas de los derechos que les corresponden de acuerdo con la normativa de protección de datos personales.

En este sentido, si la empresa de gestión de cobro de deudas estuviese realizando llamadas a familiares o a terceras personas del entorno de la persona deudora divulgando su situación de morosidad, entendemos que se produciría una vulneración de la normativa de protección de datos personales. En estas ocasiones aconsejamos acudir a la Agencia Española de Protección de Datos.

Finalmente nos parece oportuno señalar que en ocasiones no llegamos a realizar actuaciones porque del contenido de la propia queja se deduce que se encuentran en curso trámites ante Administraciones competentes en materia de consumo. Así por ejemplo en la queja 15/0045 ya que se había solicitado arbitraje sin que hubiera transcurrido el plazo de tramitación del procedimiento y emisión de laudo.

En otras ocasiones en que están interviniendo dichas Administraciones, y se aprecien dilaciones o cualquier discrepancia con la actuación de éstas sobre la tramitación de la reclamación en materia de telefonía, es cuando ejercemos nuestras facultades de supervisión de la actividad administrativa y nos dirigimos directamente a ésta para esclarecer los hechos.

### 1.11.2.1.4 Servicios financieros

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Además, muchas de estas cláusulas cuya transparencia resulta defendida por las entidades financieras, con frecuencia coinciden sustancialmente con alguna de las que obtuvo la declaración de nulidad por el Tribunal Supremo. Por ello, ante la certeza de que el resultado de tan largo itinerario procesal no será otro que el reconocimiento final de la nulidad de la cláusula analizada, no entendemos la postura de las entidades financieras y su insistencia en recurrir a una vía judicial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

En esta cuestión de la retroactividad parece que la última palabra la tendrá el TJUE cuando resuelva algunas de las cuestiones que se le han elevado desde diversas instancias judiciales españolas. **Esta Institución confía en que dicho pronunciamiento vaya en la línea de salvaguardar un principio esencial de la normativa de protección de personas consumidoras, cual es el que determina que las cláusulas declaradas nulas por abusivas deben entenderse como no puestas y, por tanto, no pueden surtir efecto alguno.**



Las cuestiones que centran el resto de quejas sobre productos bancarios suelen hacer referencia a **cláusulas abusivas** (queja 15/929, queja 15/3401); **dificultades para el pago de préstamos** (queja 15/779, queja 15/5207, queja 15/5160, queja 15/5262); **disconformidad con gestiones bancarias** (queja 15/811, queja 15/1565, queja 15/3580, queja 15/4469, queja 15/4479, queja 15/5217); cobro de comisiones (queja 15/454, queja 15/3640, queja 15/4666), todas ellas citadas a título de ejemplo.

Algunas de las quejas recibidas en esta materia se refieren al acoso sufrido por algunas personas por parte de las empresas de gestión de cobros para reclamar el pago de deudas pendientes (queja 15/1451).

Intervenimos ante la entidad financiera cuando la parte promotora de queja nos traslada expresamente su deseo de que realicemos una actuación mediadora ante la respuesta negativa a su pretensión. El resultado de estas gestiones no siempre es homogéneo, aunque por regla general al menos las entidades suelen dar una respuesta expresa a nuestra solicitud.

En el caso de la queja 14/3242, BMN rechazaba la solicitud referida al cobro de comisiones no comunicadas explicando los motivos de su decisión, que trasladábamos a la interesada.

En la queja 15/811 tampoco obtuvimos un resultado favorable por parte de Caixa, en relación con la gestión de un préstamo que había perdido el derecho a deducciones fiscales.

Mejores resultados obtuvimos en la **queja 15/1565** ofreciendo Deutsche Bank información sobre una operación de compraventa de vivienda que no quedó clara en su momento al interesado.

También en el caso de la **queja 15/1887**, permitiendo nuestras gestiones la cancelación de una cuenta corriente del Banco Santander que estaba generando una reclamación de deuda por descubierto

En materia de **seguros** también hemos desarrollado algunas actuaciones de mediación para favorecer las peticiones de los asegurados o beneficiarios, si bien tuvieron distinto resultado.

Podemos señalar la **queja 15/4176**, a través de la que conseguimos que la aseguradora Caser aclarase la situación de la póliza de hogar de la interesada.

En el caso de la **queja 14/4166**, por contra, no logramos que Unicorp Vida accediese a nuestra petición para que abonase a la interesada el seguro de vida vinculado a un préstamo, tras la muerte de su marido. Aunque trasladamos a la compañía nuestro agradecimiento por ofrecer una respuesta, también le manifestamos nuestra discrepancia con el resultado ofrecido y le recordábamos que habíamos señalado como alternativa para la satisfacción de la reclamación de la interesada que pudiera abonarse, al menos, la parte que correspondería en caso de que se aplicase una reducción por la prima que se hubiera exigido de haberse conocido el riesgo no declarado, al entender que no concurría culpa grave del tomador en su actuación.

## 1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo

Finalmente, hemos tramitado diversas quejas por el funcionamiento de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) o Servicios de Consumo.

Muchas de las quejas recibidas manifestaban una disconformidad con la actuación administrativa desarrollada (queja 14/1498, 14/5161, queja 15/3598, queja 15/4605, queja 15/5164, queja 15/5216).

Con ocasión de este tipo de quejas nos vemos en la obligación de informar acerca del alcance de la competencia de la Administración de Consumo, aclarando que no puede adoptar resoluciones sobre el fondo del asunto sino sólo mediar entre las partes o, en su caso, sancionar las infracciones que las referidas empresas hayan podido cometer en materia de protección de los consumidores.

En ocasiones, de la información recabada tras la tramitación de queja sí echamos de menos que se ofreciera al consumidor la información obligada sobre los medios para la defensa de su pretensión, particularmente el



arbitraje, y en este aspecto hacemos hincapié ante la Administración en el mismo escrito que le comunicamos nuestra decisión de archivo.

En otras ocasiones insistimos ante la Administración sobre la procedencia del inicio de actuaciones sancionadoras o, en su caso, derivación al órgano competente, cuando de la tramitación de una reclamación pudiera advertirse alguna infracción a la normativa de consumo.

En particular solemos hacer mención a la posibilidad de sancionar la falta de respuesta en plazo a la hoja de reclamaciones presentada por la persona consumidora ante la empresa reclamada.

Igualmente centramos nuestras observaciones en la necesidad de dar cumplida información al consumidor del trámite y gestión de su expediente.

Sobre el papel que juegan los Servicios de Consumo en la tramitación de reclamaciones hemos tenido ocasión de pronunciarnos en el **[Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#)**.

El sistema de reclamaciones previsto en el Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía pivota sobre dos ejes, el que corresponde a la normativa sobre protección de las personas consumidoras (hojas de reclamaciones, mediación y arbitraje) y, en paralelo, el que se desarrolla ante una Administración con competencias resolutorias que puede imponer sus decisiones a la entidad suministradora, quedando sólo a ésta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de disconformidad.

A nuestro juicio se está atribuyendo a los Servicios de Consumo una potestad de supervisión y control en la tramitación de estas reclamaciones que va más allá de las funciones de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias que legalmente les corresponden. Por contra, entendemos que resultaría más apropiado asignar la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por el reglamento autonómico al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

En tanto el modelo no se modifica reglamentariamente, tal como hemos explicado en el sub-epígrafe relativo al suministro de agua, en la tramitación de la **[queja 13/5278](#)** y la **[queja 14/3387](#)** también hemos tenido ocasión de formular sendas Resoluciones orientadas a permitir una interpretación normativa favorable a la tramitación de reclamaciones por parte del Servicio de Consumo cuando el usuario efectivo no ostenta la condición de titular del suministro.

Por lo pronto la interpretación propuesta no ha resultado admitida, a la espera del informe que emita el Servicio Jurídico Provincial de Cádiz y de Málaga o, en caso de que éste resultase desfavorable, a que se incorpore dicha posibilidad en el propio reglamento autonómico sobre el servicio de suministro de agua, o de gestión del ciclo integral del agua.

Las quejas sobre la actuación de la Administración de Consumo también se refieren a la falta de información sobre la situación del expediente de reclamación tramitado tras la presentación de una hoja de reclamaciones o de una denuncia. Así en la queja 14/390, queja 14/5047, queja 14/5556, queja 15/704, queja 15/705, queja 15/1854 o en la queja 15/4671.

En la **[queja 13/5816](#)** esta falta de información se unía a las dilaciones habidas en la resolución del recurso de alzada planteado frente a la resolución desestimatoria de una reclamación en materia de suministro de agua.

La tramitación de la queja, primero ante el Servicio de Consumo correspondiente y después ante la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, puso de manifiesto que había transcurrido más de año y medio desde la presentación del recurso hasta su resolución.



Al respecto recibimos un escrito informativo de la Secretaría General Técnica en el que se ponía de manifiesto que la complejidad y número de recursos de alzada tramitados por los servicios centrales, contando con medios humanos y materiales limitados, determinaba que el tiempo resolución de los mismos fuese superior a doce meses. Dado que las políticas de austeridad y contención del gasto no hacían posible un crecimiento en recursos humanos, como medida para “agilizar la resolución de los recursos de alzada” se habría visto oportuno distinguir en cuanto al orden de tramitación, atendiendo al distinto efecto que el retraso supone para los intereses del recurrente. De este modo la tramitación de recursos frente a la resolución de reclamaciones se habría priorizado a la de recursos frente a resoluciones sancionadoras (ya que la sanción no resulta exigible hasta agotar la vía administrativa).

Aunque archivábamos la queja por haberse resuelto la situación que la motivase, apelábamos ante la Administración actuante al derecho a una buena administración para reflexionar acerca de la necesidad de estudiar otras medidas que permitiesen una efectiva agilización de la resolución de recursos, más allá de las medidas que -con buen criterio- se habían adoptado.

Esta necesidad de adoptar medidas que permitan la adecuada protección de las personas consumidoras también se ha puesto de manifiesto en la tramitación de la queja de oficio 14/4486, de cuyo inicio ya dábamos cuenta en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2014.

Tratábamos de averiguar cómo venían ejerciendo la potestad sancionadora los distintos Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía en cada una de las provincias. Considerábamos que una decidida voluntad administrativa de sancionar conductas que suponen infracción a la normativa de protección de las personas consumidoras podría contribuir a su erradicación, tanto en la empresa afectada por la sanción como en terceras empresas por el efecto ejemplarizante que se produce con este tipo de medidas.

Del resultado de esta investigación hemos podido concluir la necesidad de dotar de medios económicos y humanos a los Servicios de Consumo, ya que se ven desbordados e imposibilitados de atender adecuadamente sus funciones.

Estas cuestiones probablemente escapen a la capacidad decisoria de la Consejería competente y se encuentren estrechamente limitadas por las restricciones presupuestarias. En cualquier caso, a nuestro juicio, la adscripción de estos Servicio de Consumo de nuevo a la Consejería de Salud, teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos que centran el cometido habitual de esta Consejería, no parece que ayude en la tarea de visualizar ante la ciudadanía la apuesta por una Administración que vela por la defensa de los derechos de las personas consumidoras.

En relación con la tramitación de quejas relacionadas con el funcionamiento del **sistema arbitral de consumo**, hemos de señalar que son minoritarias y normalmente referidas a la falta de información sobre el estado de tramitación de la solicitud de arbitraje.

En el caso de la **queja 15/0862** se denunciaba el retraso en la respuesta a una solicitud de complemento-rectificación del laudo dictado por la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 28 de octubre de 2013, así como la falta de información sobre el estado de la solicitud.

En la tramitación de la queja pudimos conocer que el problema residía en conseguir el pronunciamiento del presidente del colegio arbitral correspondiente.

Aunque la solicitud de aclaración quedó resuelta finalmente el 16 de agosto de 2015, indicábamos a la Dirección General de Consumo que resultaba oportuno adoptar las medidas necesarias para evitar este tipo de dilaciones, que consideramos redundan en perjuicio del derecho a la protección de las personas consumidoras que garantiza el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por último señalaremos que para la realización de algunas de nuestras actuaciones en esta materia venimos contando con la colaboración de las asociaciones de consumidores y usuarios de Andalucía, cuyo papel es clave para conocer los problemas que afectan a las personas consumidoras.



A modo de ejemplo podemos citar la participación de Al-áandalus y Facua en la elaboración del Informe Especial "Suministros de Agua. Garantías y derechos", a través de las valoraciones y propuestas incorporadas en la respuesta al cuestionario remitido desde esta Institución solicitando su parecer sobre las cuestiones que centraron nuestra investigación, así como en su disposición a mantener una reunión técnica con nuestro personal.

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

En el pasado año pudimos firmar un **convenio de colaboración con UCA-UCE** para colaborar en la realización de actividades orientadas a la consecución de sus respectivos fines y que redunden en el beneficio mutuo, así como en el logro del objetivo común de mejorar la protección y defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía.

La tarea pasa necesariamente por completar la firma de convenios de colaboración con el resto de asociaciones de consumidores más representativas de Andalucía, encontrándonos dando los pasos oportunos para ello.

### 1.11.3 Análisis de las quejas admitidas a trámite

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

- Queja 15/0798, dirigida al Ayuntamiento de Granada, la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de Granada, la Subdelegación del Gobierno en Granada y Sevillana-Endesa de Electricidad, relativa a los cortes de luz que viene sufriendo la barriada de La Paz en Granada.
- **Queja 15/1538**, dirigida al Ayuntamiento de Barbate y la empresa concesionaria Aqualia, relativa a la prestación del servicio de suministro domiciliario de agua en dicha localidad.
- **Queja 15/1930**, dirigida al Ayuntamiento de Almería y al Servicio Municipal de Aguas (Aqualia), en relación a los cortes de agua a familias en el barrio de La Chanca.
- Queja 15/2135, dirigida a Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, a las ocho Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y a dieciséis Ayuntamientos andaluces, para seguimiento del Programa Extraordinario de suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.
- Queja 15/2795, con objeto de sustentar la investigación necesaria para elaborar el Informe Especial sobre Servicios de suministro de agua: garantías y derechos.
- **Queja 15/3016**, dirigida a la Consejería de la Presidencia y Administración Local, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y Sevillana-Endesa de Electricidad, con objeto de proponer medidas que permitan solucionar el grave problema de la pobreza energética en Andalucía.
- **Queja 15/5767**, dirigida al Ayuntamiento de Barbate, relativa a la sustitución de contadores realizada por Aqualia en dicho municipio.

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



- Resolución en el curso de la queja 13/2676 relativa a la falta de respuesta a una petición ciudadana relacionada con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado en relación con la instalación determinados contadores de agua, dirigida al Ayuntamiento de Écija.
- Resolución instando a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar que requiera a la empresa concesionaria de la gestión del servicio de agua para que se atenga al plazo de prescripción de tres años para reclamar el pago de las facturas que expide y, en concreto, para que revise la situación objeto de [queja 14/0465](#), en la que una persona con escasos recursos económicos estaba abonando facturas que podrían haber prescrito.
- Resolución concretada en la necesidad de dar respuesta al recurso de reposición formulado contra la denegación de una autorización de suministro de agua, dirigida al Ayuntamiento de Lanjarón en el curso de la queja 14/3445. En este caso el Ayuntamiento se limitó a indicar que el sentido del silencio era negativo por el transcurso de seis meses, sin que la interesada hubiese presentado el oportuno recurso contencioso-administrativo. Esta contestación merece a nuestro juicio de su inclusión en el presente Informe Anual, al entender que la privación de una respuesta expresa a las cuestiones planteadas en el recurso supone una vulneración de los deberes legales relacionados con la obligación de resolver y de principios elementales como el sometimiento al derecho, el servicio a los ciudadanos, buena fe y confianza legítima, e igualmente del derecho a una buena administración plasmado en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



## 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

###### 1.3.2.2.2 Actuaciones en materia de consumo

En materia de consumo debemos recordar la obligación que impone el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre): «Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.»

Con ocasión de la elaboración del **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”** hemos recordado el cumplimiento de esta obligación a cargo de las entidades que gestionan el servicio del ciclo integral del agua.

Así, decíamos que resulta obligado para las entidades suministradoras adoptar los ajustes que demandan dichas personas a causa de determinadas deficiencias en sus capacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, eliminando cuantas barreras obstaculizan el ejercicio real y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

Recordábamos también que los bienes y servicios a disposición del público se encuentran entre los ámbitos de aplicación de las medidas previstas en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Entre estas medidas, se encuentran las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como **las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.**

También señalábamos la aplicabilidad de la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, que establece las **obligaciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.**

Sobre este asunto abunda el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

En relación con las oficinas de atención personal a la clientela también nos remitíamos a las indicaciones contenidas en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, tanto con respecto a la accesibilidad de edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, como las relativas a la supresión de barreras en la comunicación a cargo de las Administraciones públicas.



## 1.3.2.4 Servicios Sociales

...

A lo largo del ejercicio 2015 hemos realizado un seguimiento a la información sobre la posible aprobación del **anteproyecto de nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía**, circunstancia que finalmente se ha producido en el mes de enero de 2016.

Este anteproyecto, tras la correspondiente tramitación, debe convertirse en una Ley que dé respuesta a las exigencias que plantea la atención social en una Comunidad Autónoma que ha pasado, y aún se encuentra sumida, por una pertinaz crisis económica, que ha traído consecuencias muy negativas a una gran parte de la ciudadanía que, por conocidas, no podemos dejar de considerar.

En primer lugar la **elevadísima tasa de desempleo**, que debe valorarse conjuntamente con la precarización de las condiciones laborales que hace que muchas personas estén continuamente a caballo entre el empleo y el desempleo y que además muchas familias que sí tienen ingresos periódicos se encuentren, por la escasa cuantía de estos, en situación de riesgo de exclusión social.

**Esta insuficiencia de recursos económicos provoca, en muchos casos, el impago de los suministros de agua, luz y gas**, pues el gasto prioritario es el de la comida, precarizándose así más aún las condiciones de vida de las personas.

Otra cuestión a considerar es la de la gran cantidad de **personas que han perdido su vivienda por procesos de desahucio**, más de 100.000 en toda España entre 2012 y 2014, según datos del Banco de España recogidos en un informe elaborado recientemente por Amnistía Internacional. La persona o familia que pierde su vivienda y no dispone o bien de ingresos suficientes para afrontar un alquiler o bien de una red de apoyo familiar o social, tiene un riesgo cierto de convertirse en una persona sin hogar en el corto plazo.

**En definitiva, la nueva Ley de Servicios Sociales debe ofrecer herramientas para el establecimiento de un sistema de atención social eficaz y de calidad, que asegure además una financiación suficiente para que el ejercicio de los derechos que se reconozcan no quede condicionado por el agotamiento de las partidas presupuestarias.**

...

## 1.8 MEDIOAMBIENTE

### 1.8.1 Introducción

...

En consecuencia, aunque más del 80% de las aguas residuales urbanas, en principio, se depura en nuestra comunidad (aunque nos consta que no todas las estaciones depuradoras de aguas residuales, EDAR, construidas funcionan o lo hacen correctamente) lo cierto es que un extraordinario número de estas infraestructuras no van a estar en funcionamiento en bastante tiempo, siendo así que además se trata de depuradoras que, en muchos casos, por la escasa entidad de población a las que van destinadas exigen una importante inversión y tienen una rentabilidad social y ambiental menor que las que se construyen en grandes núcleos de población.

Por ello, si no existe una voluntad y un compromiso claro con la sostenibilidad, va a ser muy difícil que se lleve a cabo a medio plazo la ejecución de estas infraestructuras.

Esto genera una **gran preocupación en esta Institución pues supone admitir que la contaminación hídrica y del mar va a continuar por mucho tiempo**, que el daño ambiental, en todo caso, es permanente e importante y que, con independencia de las prórrogas que pueda aprobar la Unión Europea, no es



improbable que se impongan sanciones al Reino de España y/o a los municipios cuando es de todos conocidos que, desde hace años, se viene cobrando un canon a la ciudadanía precisamente para ayudar a la financiación de tales infraestructuras. Canon que al tener la naturaleza de impuesto no supone que el esfuerzo fiscal que haga un determinado municipio, cuente, o no, con depuradora, termine teniendo consecuencias beneficiosas en otro municipio distinto. Esto para los contribuyentes de municipios que no cuentan con un sistema de depuración y pagar el canon es difícil de entender.

El carácter impositivo del canon puede ser entendido cuando, con carácter previo, conocemos el montante total de la financiación interanual de las administraciones para conseguir el fin pretendido, al que se añadiría porcentualmente, año tras año, lo recaudado por el canon y todo ello sometido a una fecha límite y cercana.

Sin embargo, es más difícil de entender cuando no tenemos una visión clara de la financiación interanual de estas infraestructuras con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía y se limita a explicar a la población que, en todo caso, el importe total del canon es inferior a la aportación que realiza la administración autonómica.

En definitiva, pagar el importante impuesto que en concepto de canon se añade a la factura del consumo del agua sin que su cobro suponga una garantía de beneficio, en términos ambientales, para la población del municipio contribuyente y sin que se sepa cuál va a ser, a largo plazo, la contribución en términos proporcionales que sobre el total va a realizar la ciudadanía, así como la fecha límite para la ejecución de todas las infraestructuras, no ayuda a dar confianza a la ciudadanía para que se sienta vinculada con los proyectos de sostenibilidad de los poderes públicos en este ámbito.

...

## 1.8.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.8.2.5 Actuaciones relacionadas con la protección ambiental de nuestro territorio ante iniciativas públicas que pueden generar afecciones en sus valores ambientales

...

En los últimos años, hemos iniciado diversas actuaciones de oficio cuando creemos que iniciativas generadas e impulsadas por los poderes públicos pueden tener una incidencia negativa en nuestro territorio y sus valores ambientales. Así, al tener conocimiento del **proyecto de construcción, en el subsuelo de Doñana de un gasoducto para la producción y almacenamiento de gas**, iniciamos de oficio, en 2013, la **queja 13/1241**.

Tras recibir dos informes de la entonces Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, nos dirigimos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales para que, por vía de colaboración, hiciera un seguimiento en torno a las actuaciones realizadas y/o por realizar por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En este sentido, del último informe recibido de la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales se desprendía que era conveniente que volviéramos a dirigirnos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando nuevamente información sobre este asunto. Con los datos que poseíamos, no nos era posible conocer la situación en la que se encontraba, desde un punto de vista legal y procedimental, el proyecto de gasoducto ya mencionado y sobre si procedería o no otorgar la autorización correspondiente por parte de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma como requisito previo a la aprobación del mismo por parte de la Administración del Estado.

Por ello, iniciamos nuevas actuaciones ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la respuesta que nos ha facilitado resulta, en síntesis y respecto de las cuestiones que planteábamos



en nuestra petición de informe, que no se ha llevado a cabo la evaluación conjunta de los proyectos por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; que el expediente de tramitación de la Autorización Ambiental Unificada para los proyectos de explotación, almacenamiento y conducción de gas natural “Marismas Oriental” y “Aznalcázar” se encuentra actualmente en fase de trámite de audiencia a los interesados, tras emitirse Dictamen Ambiental; que la Comisión Europea ha cerrado el Proyecto Piloto 5081/13/ENVI, sin perjuicio de que considera necesario realizar un futuro seguimiento del objeto del expediente y, por último, que en el Dictamen ambiental elaborado se ha tenido en consideración el informe del Espacio Natural de Doñana, proponiendo la no autorización de las actuaciones previstas en el proyecto “Marismas Oriental”.

Respecto del Dictamen del Servicio de Protección y Control Ambiental de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la citada Consejería, de 8 de Mayo de 2015, sobre el proyecto denominado “Extracción, Almacenamiento y Gasoductos de Gas Natural en Entorno Doñana (Aznalcázar y Marismas Oriental)”, sometido a trámite de audiencia de los interesados resulta que:

**1.** *Se dictamina “informar desfavorablemente el otorgamiento (...) para la construcción y explotación de las instalaciones contempladas en el proyecto denominado “Marismas Oriental”, por las razones expuestas en el “antecedente de hecho” décimo tercero del presente Dictamen”.*

**2.** *Se dictamina “informar favorablemente el otorgamiento (...) para la construcción y explotación de las instalaciones contempladas en el proyecto denominado “Aznalcázar”, en los términos municipales de Benacazón, Pilas, Aznalcázar, Bollullos de la Mitación y Villamanrique de la Condesa”. Todo ello siempre que el proyecto “Aznalcázar” se ajuste a los requerimientos expresados en el proyecto técnico presentado por el titular, al estudio de impacto ambiental, la Declaración de Impacto Ambiental correspondiente, así como al resto de documentación complementaria aportada por el promotor a lo largo de la tramitación del expediente, y a las condicionantes establecidos en los anexos de la presente resolución”.*

A la vista de todo ello, entendimos que por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se estaba siguiendo el procedimiento habilitado para la AAU, teniéndose en consideración, a la hora de elaborar el Dictamen, el informe firmado del Director del Espacio Natural de Doñana, del que resulta que, con toda claridad, “se propone no autorizar, de manera global, las actuaciones previstas en el Proyecto Marisma Oriental sometido a Autorización Ambiental Unificada”.

De acuerdo con todo ello y entendiendo que, por parte de la Consejería, se estaban afrontando las competencias que le corresponde a fin de garantizar la preservación de los valores de este espacio singular, teniéndose muy en cuenta los riesgos que podría conllevar la ejecución de esa infraestructura a la vista del mencionado Informe, decidimos suspender temporalmente nuestras actuaciones, ello sin perjuicio de interesar que se nos dé traslado de la propuesta de resolución que, en su día, se elabore una vez concluido el periodo de audiencia de los interesados. A fecha de cierre de este Informe Anual no se han tenido nuevas noticias en este asunto.

En el supuesto de la [queja 14/4117](#) fue la ausencia de transparencia y los riesgos que podían conllevar las actuaciones lo que llevó a esta Institución a incoar esta actuación de oficio en la que, por vía de colaboración, nos dirigimos al Defensor del Pueblo Europeo para que esta Institución Europea evaluara la posibilidad de incoar **expediente de oficio ante la posible pasividad de la Comisión Europea por la posible vulneración de la normativa medioambiental comunitaria con motivo de diversos proyectos de obras en el Peñón de Gibraltar**, sobre los que habían mantenido las autoridades gibraltareñas una actitud de opacidad y falta de transparencia con el gobierno español.

Pese a que nos dirigimos al Defensor del Pueblo Europeo, el informe solicitado nos llegó directamente de la Comisión Europea, en el sentido de que no se consideraba que se hubiese infringido el derecho ambiental comunitario. Ante tal circunstancia, la Defensoría Europea nos comunicó que iba a archivar la actuación de consulta abierta tras nuestra petición de colaboración. En este caso y no obstante, aún respetando la decisión de la Defensoría del Pueblo Europeo, trasladamos a ésta que:

*“... ante la incidencia ambiental que las obras que se ejecutan en la Zona Oriental del Estrecho pueden tener en el mencionado espacio y en aras a que se tutele la preservación de esa biodiversidad*



*que se encuentra sometida a diversas amenazas, hemos decidido dirigirnos a Vd. a fin de someter a su consideración, ante la amplísima información existente sobre estos hechos, la procedencia de iniciar de oficio una investigación sobre si las autoridades comunitarias, ante la pasividad con la que han tratado este asunto, al no exigir a las autoridades británicas la observancia de lo previsto en la mencionada Directiva y otras normas protectoras del medio ambiente, aprobadas por órganos comunitarios, han incurrido en un supuesto de "mala administración". Es decir, nuestra solicitud de que se tome en consideración este asunto y, en su caso, se intervenga, se enmarca dentro de las previsiones del art. 3, apdo. 1, de la Decisión del Parlamento Europeo 94/262/CECA, CE, Euratom, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, que establece que «El Defensor del Pueblo procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación. Informará de ello a la institución u órgano afectado, que podrá comunicarle cualquier observación útil».*

En cualquier caso, aunque del escrito de la Institución Europea se desprendía que no consideraban oportuno incoar un expediente de oficio, sino proceder a cerrar el procedimiento de consulta tras nuestra petición de colaboración, decisión ésta que lógicamente respetábamos, aunque sí que esperábamos y deseábamos que, si a resulta de las conclusiones de la Comisión Europea o de cualquier otra información a la que pudiera tener acceso resultara que se ha podido infringir alguna norma comunitaria como la establecida en el art. 7, apdo. 1, de la Directiva 2011/1992, de 13 de diciembre, o cualquier otra que se pudiera producir y no reaccionaran frente a las mismas las autoridades comunitarias, se iniciasen las actuaciones que, en su caso, se consideraran oportunas.

...

### 1.8.2.11 Sobre la conveniencia de restringir los cultivos transgénicos en algunos espacios del territorio andaluz

Con ocasión de la tramitación de la [queja 14/0752](#) trasladamos a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural nuestra posición sobre los **cultivos transgénicos en Andalucía**, considerando que su cultivo no debe ser autorizado en espacios naturales protegidos y en zonas donde la producción ecológica o tradicional tiene una presencia importante y resulta de interés social y económico, sugiriéndole que se articule, a la mayor brevedad posible, un cauce para que la ciudadanía participe activamente en el debate sobre los transgénicos, poniendo a su disposición la información sobre estos cultivos a la que no se le haya reconocido el carácter de confidencial, sugiriendo también que se estudie informar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de una modificación sobre la normativa de etiquetado, a fin de facilitar a los consumidores una información veraz y transparente sobre la presencia de transgénicos y no sólo de aquellos alimentos en los que la participación de estos sea superior al umbral del 0,9%.

Con la tramitación de esta queja, hemos querido proponer la articulación de unas medidas que faciliten dar cumplimiento a una [Proposición No de Ley del Parlamento de Andalucía](#) y que había quedado suspendida de facto. Con ello, dábamos respuesta a la pretensión de una plataforma ciudadana que se oponía a la utilización de cultivos transgénicos en Andalucía, al tiempo que interesamos que se adopten medidas para garantizar una mayor participación y transparencia en los procesos de autorización.

A nuestro juicio, la entrada en vigor de la nueva Directiva 2015/412 (en adelante D 2015/412), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de Organismos Modificados Genéticamente (en adelante OMG's) en su territorio, abría la posibilidad ampliamente reivindicada por distintos colectivos, asociaciones, etc., de estos países, de que un país miembro pueda solicitar durante el procedimiento de autorización de un OMG's el ámbito geográfico de la solicitud e,



incluso, después de que haya sido autorizado, prohibir o restringir su cultivo con base a los motivos que figuran en el Considerando 13 de la D 2015/412.

No en vano, el Considerando 8 de esta Directiva es claro cuando menciona la posibilidad de presencia accidental de OMG's en otros productos y lo pone en relación con la necesidad de garantizar la libertad de elección de los consumidores, agricultores y operadores.

En base a esta legislación, así como al análisis que hicimos sobre el derecho de acceso a la información ambiental, dictamos la siguiente resolución, que dirigimos a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural:

*“SUGERENCIA para que, previa valoración del marco normativo actual a partir de la entrada en vigor de la Directiva 2015/412 del Parlamento europeo y del Consejo y en aras a la ejecución de la proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía adoptada con fecha 26 de septiembre de 2013, se proponga a la Administración del Estado para que, a su vez, se haga llegar a las autoridades comunitarias, previos los trámites legales oportunos, que se prohíban los cultivos transgénicos en espacios naturales protegidos y en zonas en donde la producción ecológica o tradicional tiene una presencia importante y resulta de interés social y económico. A estos efectos se deberá con carácter previo definir con la suficiente precisión el concepto jurídico indeterminado que integra la propuesta sobre prohibición de estos cultivos en las zonas “donde la producción ecológica tiene una presencia importante y de interés social y económico”, a fin de garantizar la adecuada seguridad jurídica a la hora de prohibir o autorizar un cultivo de esta naturaleza.*

*SUGERENCIA para que se fomente y exija la participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan a sus derechos e intereses legítimos.*

*RECORDATORIO de lo establecido en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta), caso Commune de Sausheim contra Pierre Azelvandre, de 17 de febrero de 2009, que establece que la información relativa al lugar de la liberación de un OMG, conforme al artículo 25, apartado 4, primer guión, de la Directiva 2001/18, en ningún caso puede mantenerse en secreto.*

*RECORDATORIO de lo establecido en el art. 20 de la Ley 9/2003, cuyo apartado 2 dice que «No tendrán carácter confidencial las informaciones y datos relativos a la descripción de organismos modificados genéticamente, a la identificación del titular, a la finalidad y al lugar de la actividad, a la clasificación del riesgo de la actividad de utilización confinada y a las medidas de confinamiento, a los sistemas y medidas de emergencia y control y a la evaluación de los efectos para la salud humana y el medio ambiente».*

*RECOMENDACIÓN a fin de que, en todo caso, y de conformidad con lo establecido en la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en el artículo 20.2 de la Ley 9/2003, se ponga a disposición, en los términos contemplados en la citada sentencia y ley, de cualquier persona o ente interesado que lo solicite, la información sobre cultivos transgénicos a la que no se le haya reconocido el carácter de confidencial.*

*SUGERENCIA para que se estudie informar al MAGRAMA sobre la conveniencia de que, previos trámites legales oportunos, se proponga a las autoridades comunitarias una modificación de la normativa sobre etiquetado que se menciona en este escrito a fin de facilitar al consumidor una información veraz y transparente sobre la presencia de transgénico cualquiera que su participación y no declarando exenta, como hasta ahora cuando la participación de estos en el alimento no supera el umbral del 0,9%”.*



## 1.13 VIVIENDA

### 1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 1.13.2.11 Mediación con Entidades Financieras

...

Durante el año 2015 la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz ha llevado a cabo una intervención mediadora con entidades financieras en un total de 81 casos, de los cuales pueden resaltarse algunas de ellas que a continuación se resumen a modo de ejemplo:

Así pues, en el expediente 14/0375, aun gestionándose, la interesada manifestaba en su escrito de queja que, no habiendo podido hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, había sido demandada y condenada en procedimiento de ejecución hipotecaria. Asimismo, nos traslada que al haberse adjudicado al Banco de Santander, en subasta pública, la vivienda que constituía su domicilio habitual y el de sus hijos, se había personado la comisión judicial en su domicilio para su ejecución y proceder al desalojo. Tras conversaciones, la entidad financiera accedió a concederle un aplazamiento para la entrega de las llaves. Esta situación, sin embargo, continúa en trámite, puesto que se está intentando negociar una posible solución, más sostenible.

Por otra parte, el promotor de la queja 15/1140, nos refiere en su escrito que cuenta con una hipoteca que pesa sobre la vivienda donde reside actualmente, contratada con La Caixa, y que se ha visto obligado a dejar de pagar por encontrarse en paro y sin ingresos de ninguna naturaleza. El problema inicial radicaba en el dominio de la finca, con tres partes indivisas, cuyos propietarios son el promotor y dos familiares directos suyos.

Se está mediando en este asunto con la Entidad afectada y una propuesta que se baraja es la posible dación en pago, acogándose a lo recogido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, dada por la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de Deudores Hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Otro ejemplo de mediación en supuesto de ejecución hipotecaria instado por una entidad financiera es el de la queja 15/2901. El caso concreto presenta la realidad de un ciudadano inmerso en un procedimiento de ejecución hipotecaria, por haberse visto imposibilitado para seguir atendiendo su compromiso crediticio inicial. Indicaba que sus padres eran avalistas del préstamo, para lo cual garantizaron la operación con el inmueble de su propiedad, que además constituía su vivienda habitual. Los padres eran dos personas enfermas de 72 y 68 años con varios infartos cerebrales y un cuadro clínico bastante complicado y cuyos únicos ingresos eran una pensión de jubilación en cuantía de 950 euros mensuales. Estamos interviniendo ante el Banco afectado, para tratar de buscar una solución factible que no incida directamente en la realidad ya complicada de los familiares avalistas, amén de lograr una solución habitacional al afectado y promotor de la queja que nos dirige.

...

Otras materias presentes en este apartado se refiere a cuestiones colaterales a la problemática tratada, como son las intervenciones mediadoras ante las entidades de crédito o de sus Grupos Inmobiliarios, para que arreglen los desperfectos que tienen las viviendas de su propiedad cedidas en alquiler social, o para que paguen las cuotas de comunidad de los bloques de viviendas plurifamiliares en las que se ubican las que se han adjudicado tras procedimientos de ejecución hipotecaria o daciones en pago, al habernos solicitado ayuda el resto de propietarios del inmueble, al considerar que les perjudica esta situación al resultarles muy costoso el poder llevar a cabo las necesarias labores de conservación y mantenimiento del edificio y el sostenimiento de los servicios comunes, a lo que están obligadas (queja 15/5339 y 15/3166).

...



## 3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

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

#### 3.2.10 Servicios de interés general y consumo

De entre las 5 quejas que en materia de **Consumo** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, destacamos la queja 15/3613 en la que la persona interesada expresaba su disconformidad con la gestión de su reclamación por el Banco de España.

### 3.3 De las quejas rechazadas y sus causas

#### 3.3.2 Duplicidad

La queja 15/2779 ha sido la única queja que, en materia de **Consumo**, no se ha admitido a trámite al estar tratándose el asunto objeto de la queja en otra Institución, en este caso con el Valedor do Pobo.

#### 3.3.3 No irregularidad

En materia de **Consumo** han sido 3 las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa, de las cuales mencionamos la queja 15/4605 relativa a la actuación seguida por la OMIC de un municipio de Sevilla ante la reclamación presentada por la persona afectada, frente a un establecimiento de restauración de un municipio andaluz.

#### 3.3.4 Jurídico-privadas

De entre las 24 quejas que en materia de **Consumo** no se han podido tramitar en 2015 por tratarse de problemas entre particulares podemos destacar aquellas en las que se planteaban reclamaciones a establecimientos comerciales por un servicio inadecuado como es el caso de la queja 15/2426, queja 15/3895, queja 15/4017, queja 15/4320, queja 15/5125 y queja 15/5319.

#### 3.3.6 Sub-iudice

En **materia de Consumo** son 7 las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa. De éstas destacamos aquellas en las que se reclamaban actuaciones irregulares por parte de entidades aseguradoras como es el caso de la queja 15/1585, queja 15/2508 y queja 15/5535.

#### 3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración

De entre las 14 quejas que en materia de **Consumo** no se han admitido a trámite en 2015 por esta causa hay que señalar aquellas en las que las personas afectadas denunciaban actuaciones irregulares por parte de determinadas entidades financieras sin haber ejercitado cualquiera de las vías de reclamación que disponen o no haber dejado transcurrir el tiempo necesario para obtener respuesta de la entidad reclamada, como es el caso de la queja 15/0334, queja 15/2965, queja 15/3401, queja 15/5217 y queja 15/5262.



### 3.3.10 Transcurso de más de un año

La queja 15/1013 es la única queja que, en **Consumo**, no se ha admitido a trámite por tratarse de unos hechos que habrían tenido lugar años atrás, ya que la persona interesada en la queja se dirigía a esta Institución ante su disconformidad con una facturación de un consumo eléctrico excesivo correspondiente al período febrero a abril de 2011, cuya reclamación fue desestimada en tal fecha.

### 3.3.11 Desistimiento

Dentro de las veinticuatro quejas que en **Consumo** no se han admitido a trámite por esta causa destacamos aquellas en las que las personas reclamantes nos daban traslado de diversos problemas que habían tenido con el suministro eléctrico, bien por carecer de éste en el momento de presentar la queja 15/1853, queja 15/2378 y queja 15/3402, bien por cortes del suministro la queja 14/5802 y queja 14/5388, o por averías la queja 14/5492.

## 2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

### 2.2 Datos estadísticos sobre las consultas

#### 2.2.4.9 Consumo

La mayoría de las consultas, casi el 50%, son acaparadas por las quejas con respecto a los servicios financieros: cláusulas suelo, productos de inversión, comisiones bancarias, etc.) Éstas, con diferencia, constituyen el monto principal de consultas que llegan en materia de consumo.

También destacan las consultas en relación con suministros energéticos (cortes de suministro, discrepancias con facturas, imposibilidad de pago, etc.) o con la actuación de acoso de las empresas de cobro de morosos, para lo que realizamos una **[guía de actuación contra dichas prácticas](#)**.