

12 ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

Una consecuencia de la crisis económica es que muchos ciudadanos se encuentran en la práctica en situación de exclusión financiera al no poder acudir al crédito oficial, ya sea por impago ya por falta de ingresos suficientes. Este sector de la población cuando tiene necesidad de dinero se ve en la obligación de buscar otras alternativas que no cuentan con garantías ni amparo institucional, por lo que en numerosas ocasiones sus circunstancias económicas empeoran, ya que no siempre las personas y entidades que se dedican a la actividad del préstamo actúan con la ética deseable, dado que no existe una regulación ni control específico. Desde el Defensor del Pueblo se han emprendido diferentes acciones con la finalidad de que estas opciones no representen más riesgos económicos para los ciudadanos que el general del mercado financiero.

Intereses usurarios

Los créditos concedidos a los consumidores se regulan en la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo (LCCC). El contrato ha de incluir necesariamente todos los extremos recogidos en el artículo 16 de dicha Ley, pero no existe límite legal para los tipos de interés en los créditos.

En España no hay una tasa oficial de usura a partir de la cual todo **interés sea declarado usurario**. En otros países, sí existe una tasa oficial actualizada periódicamente. Por ejemplo, en Italia, trimestralmente se publican por Decreto los intereses efectivos globales de las distintas operaciones de crédito bancarias, considerando la Ley que hay usura cuando se cobre un interés que rebase en un 50 % la tasa global publicada.

El artículo 1 de la Ley de Represión de la Usura, de 23 de julio de 1908 (Ley Azcárate) dispone la nulidad de los contratos de préstamo en que se estipule un interés notablemente superior al normal del dinero y manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso o en condiciones tales que resulte aquel leonino, habiendo motivos para estimar que ha sido aceptado por el prestatario a causa de su situación angustiosa, de su inexperiencia o de lo limitado de sus facultades mentales.

En materia de usura, los tribunales resuelven en cada caso formando libremente su convicción (artículo 319.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). Podrán tomar como referencia la prohibición de cobrar en descubiertos en cuenta de

consumidores un interés superior a dos veces y media el interés legal del dinero (según dispone el artículo 20.4 de la LCCC).

Este es el criterio seguido por muchas Audiencias provinciales. Ante la ausencia en la Ley Azcárate de una tasa que determine automáticamente la existencia de usura, la Ley del crédito al consumo «estaría dando una referencia legal y útil a efectos prácticos según que los créditos se alejen en más o menos a esas 2,5 veces» (Sentencia de la Audiencia Provincial número 91/2008, de 19 de febrero, A Coruña).

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 4810/2015, de 25 de noviembre, fija jurisprudencia y afecta a los denominados créditos rápidos. La Sala entiende que las concesiones de estos créditos tienen menos garantía y por tanto pueden cobrar más intereses que la banca tradicional, pero no duplicarlos. La sentencia dice que un interés superior al que puede considerarse normal o medio en el mercado, como puede suceder en operaciones de crédito al consumo, no puede justificarse con una elevación desproporcionada del tipo de interés.

También la sentencia dispone que la concesión irresponsable de préstamos al consumo a tipos de interés muy superiores a los normales facilita el sobreendeudamiento de los consumidores y trae como consecuencia que quienes cumplen regularmente sus obligaciones tengan que cargar con los efectos del elevado nivel de impagos, por lo que dicho crédito no puede ser objeto de protección por el ordenamiento jurídico. El tribunal señala que deben tomarse como referencia los datos que ofrece mensualmente el Banco de España.

Algunas entidades bancarias, pese a la numerosa jurisprudencia continúan imponiendo en los contratos tipos de interés que pueden ser considerados abusivos, que perjudican gravemente a los ciudadanos, por lo que los clientes para conseguir que se anule la cláusula impuesta han de acudir a la vía judicial, aunque muchos de ellos no pueden presentar demandas por carecer de medios económicos suficientes.

Esta institución estima que los intereses remuneratorios y los moratorios deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial y así se ha planteado a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** (15016978).

Empresas no financieras de capital privado

Muchos ciudadanos, ante las dificultades para obtener los créditos o préstamos necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras, acuden a empresas no financieras de capital privado. Estas empresas facilitan la obtención de préstamos incluso a personas inscritas en los registros de impagados como el RAI o Asnef. No es

necesario presentar nóminas ni avales, por lo que el cliente puede encontrarse sin empleo, pero exigen una garantía hipotecaria. En concreto, requieren la escritura pública de un bien inmueble que se encuentre totalmente libre de cargas. Dicho inmueble puede pertenecer al cliente o a algún familiar en el caso de que el solicitante no posea vivienda propia. Finalmente se formaliza el préstamo ante notario.

Una práctica habitual es hacer constar en la escritura de préstamo la entrega de una cantidad superior a la realmente recibida por el cliente. El plazo de reintegro normalmente es corto, entre 6 y 12 meses. Si en ese período no se permite al prestatario devolver la cantidad que firmó ante notario, se ejecuta el préstamo y se pierde la vivienda. Al capital prestado se le añade intereses de demora, más penalizaciones y gastos de ejecución, de manera que las fincas responden por un importe que puede ser más del triple del dinero que efectivamente percibió el cliente en su día.

La Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, pretende proteger a los consumidores en negocios realizados con personas o entidades que no sean bancos. La ley establece, para quien preste dinero con carácter profesional, requisitos similares a los de la banca, como los de inscribirse en un registro de consumo, prestar fianza, información previa y oferta vinculante.

Además, algunos prestamistas se hacen pasar por particulares que prestan a otro como si fueran socios o amigos. En ese caso, no tienen que cumplir ningún requisito, quedando el consumidor sin protección.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España ha emitido un informe, en el que analiza el problema y elabora una serie de propuestas para la mejora del marco legal de protección de los consumidores. En concreto, plantea definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella a determinados colectivos de personas; y precisar lo que ha de considerarse como persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición señala que en el Registro estatal están inscritas las empresas que desarrollan las actividades reguladas por la Ley 2/2009, de 31 de marzo, y tras la publicación de la ley solo tiene conocimiento de la creación de un Registro en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por Decreto número 132/2013, de 8 de noviembre, y vigente desde el 2 de diciembre de 2013 y, hasta el momento, no les han solicitado los expedientes correspondientes.

Por ello, cabría fomentar la creación de los Registros autonómicos de empresas que se dedican a la actividad de concesión de préstamos y créditos hipotecarios, o a su intermediación.

Se ha Recomendado la modificación de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, en los términos propuestos por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a saber: definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario; precisar lo que ha de considerarse como persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios; promover la efectiva creación por las comunidades autónomas de los registros autonómicos de empresas que se dedican a la actividad de concesión de préstamos y créditos hipotecarios, o a su intermediación, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 3 de la citada Ley 2/2009 (15010617).

Empresas de recobro

Esta institución efectuó una **Recomendación** para que se regulase la actividad de recobro de deudas, que ha sido rechazada por la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa**. No obstante, tras recibir un escrito de una asociación de entidades de gestión de cobro, se ha insistido en la necesidad de regular la actividad de estas empresas de recobro, ahora teniendo en cuenta el punto de vista de las propias mercantiles que se dedican a la actividad.

La regulación del sector resultaría muy conveniente, no solo para homologar a estas empresas respecto al resto de países europeos y evitar el uso de medios poco éticos en la actividad de gestión de cobro, sino también para establecer el marco jurídico en que debe desarrollarse esta actividad, de modo que se proteja tanto la posición del deudor como la del acreedor.

El régimen jurídico permitiría dotar de mayor seguridad a la actividad que desarrollan las empresas que se dedican al cobro de deudas impagadas, contribuiría a proteger de manera más eficiente los derechos de los deudores y probablemente conseguiría un doble objetivo adicional, reducir el número de impagados en España, mejorando de paso la tesorería de pequeñas y medianas empresas que frecuentemente se ven abocadas a cerrar y/o sacrificar parte de su negocio para reducir el riesgo de impagos y aminorar la carga de trabajo de los tribunales que tramitan un elevadísimo número de expedientes de reclamación de deudas.

A nivel europeo, la Directiva 2000/35/CE, de medidas de lucha contra la morosidad, pretendió, a través de una enmienda específica, crear una normativa básica para impedir las malas prácticas de algunas agencias de cobros que operaban en algunos países de la UE y que suponían un acoso improcedente a los deudores. Por

este motivo se introdujeron unas normas mínimas de obligado cumplimiento para todas las empresas dedicadas al cobro de deudas impagadas, tales como la obligatoriedad de contar con licencias para la actividad de cobro y la supervisión de sus actividades por un organismo público. Asimismo se pretendía asegurar que los directivos de estas empresas carecieran de antecedentes penales y tuvieran una formación mínima, todo ello como garantía para evitar las amenazas y coacciones a los deudores. Sin embargo, esta enmienda no fue incluida en la Directiva 2000/35/CE.

En España, a falta de un marco regulatorio específico, se ha venido construyendo una doctrina jurisprudencial, tanto por parte del Tribunal Supremo como de las Audiencias Provinciales, básicamente aplicable a la ilicitud de prácticas de recobro que suponen una intromisión ilegítima en el derecho del honor del deudor. Posiblemente la sentencia más relevante sea la del Tribunal Supremo número 306/2001, de 2 de abril, en la cual se pronunció sobre las actuaciones ilícitas de ciertas prácticas en el recobro extrajudicial de deudas y reclamó a los poderes públicos un remedio para estas situaciones dada la proliferación de la utilización de estos instrumentos coactivos (15000543, 15000974, 15001245, entre otras).

Cesión de créditos

El problema de la cesión de créditos ha sido puesto de manifiesto por una ciudadana, que tenía un préstamo personal con una entidad bancaria, que vendió el total de su cartera de préstamos a otra entidad financiera, y posteriormente esta los vendió a una empresa. Al conocer quién era su nuevo acreedor, la interesada solicitó información sobre la deuda pendiente, pero en su lugar recibió un trato inadecuado. Ante esa actitud reclamó ante el Banco de España y ante la OMIC, y ambos organismos le comunicaron que no son competentes para resolver la reclamación. Esta situación se ha planteado a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** (15016918).

12.2 ENTIDADES FINANCIERAS Y MERCADO DE VALORES

Desde el Defensor del Pueblo se ha venido denunciando año tras año que el sistema establecido para resolver conflictos entre ciudadanos y entidades financieras carece de virtualidad, las resoluciones no son vinculantes, son incumplidas por las entidades a las que rara vez se sanciona por sus malas prácticas.

La falta de efectividad de las resoluciones de los Servicios de Reclamaciones del Banco de España y de la Oficina del Inversor de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que pese a resolver a favor de los clientes, estos no ven rectificada la actuación que les causó el perjuicio, motivó que se efectuase una **Recomendación** a la **Secretaría**

de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa para que se arbitrase un sistema de reclamación extrajudicial que sea verdaderamente eficaz y que obligue a las entidades bancarias a corregir su actuación para que los consumidores encuentren una protección real por parte de la Administración.

El citado organismo indica que la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, encomienda al Gobierno, para mejorar la regulación en la protección del cliente bancario y, en particular, del deudor hipotecario, la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010. Asimismo, el Gobierno debía evaluar, de cara a incluirlas en el citado proyecto de ley, las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, y las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente.

Posteriormente, la disposición adicional sexta de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, estableció respecto de la mejora de la protección a los clientes de los servicios financieros un nuevo plazo para que el Gobierno realice las modificaciones legislativas necesarias para mejorar el actual sistema institucional de protección al cliente y potenciar la eficacia de los actuales servicios públicos de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente.

En este contexto, se continúa evaluando la conveniencia de promover la unificación de los servicios de reclamaciones actualmente dispersos entre el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

De la información se deduce la aceptación parcial de la Recomendación en el sentido de las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, así como las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente, de cara a incluirlas en el proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. Dado que la reforma normativa aún se encuentra en trámite, se ha solicitado nueva información sobre los avances que se vayan produciendo al respecto (14005855).

12.2.1 Entidades financieras

Cuenta básica sin comisiones

En una sociedad moderna para no estar excluido y poder contratar los servicios esenciales los ciudadanos precisan una cuenta corriente de ingresos y pagos sea cual sea el nivel de renta. En el año 2014, se planteó la necesidad de crear una cuenta bancaria básica sin comisiones. El Ministerio de Economía ha remitido un informe elaborado por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera en el que se indica que no existen límites legales máximos a las comisiones que las entidades de crédito pueden cargar a sus clientes pues el artículo 3.1 de la Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, establece que «Las comisiones percibidas por servicios prestados por las entidades de crédito serán las que se fijen libremente entre dichas entidades y los clientes».

No obstante, la mencionada Orden incide especialmente en la transparencia de las comisiones a través de varias vías.

1. El artículo 3.1 citado, que establece que las comisiones sean cargadas «por servicios solicitados en firme o aceptados expresamente por un cliente y siempre que respondan a servicios efectivamente prestados o gastos habidos».
2. El artículo 3.2. obliga a las entidades a «poner a disposición de los clientes, debidamente actualizadas, las comisiones habitualmente percibidas por los servicios que prestan con mayor frecuencia, así como los gastos repercutidos en dichos servicios, (...)» en el formato establecido por el Banco de España en su Circular 5/2012, de 27 de junio, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos. Esta información puede consultarse no solo en las oficinas de las entidades sino también en el portal del cliente bancario del Banco de España.

Estas obligaciones se verán reforzadas tras la entrada en vigor de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. En particular, esta Directiva.

1. Refuerza la transparencia a nivel de la Unión Europea al exigir formatos estandarizados de información sobre comisiones para todos los Estados miembros.

2. Obliga a las entidades de crédito a proporcionar cuentas básicas a un coste razonable.

Por tanto, una vez completada la transposición de la Directiva, todo consumidor tendrá derecho a acceder a una cuenta bancaria que le permita realizar una serie de servicios básicos (ingreso y retirada de efectivo, compras con tarjeta, domiciliación de ingresos y recibos, por ejemplo) a un coste máximo establecido normativamente. Dicho coste debe determinarse en función de parámetros como los niveles de renta nacional y las comisiones medias aplicadas por las entidades. Aunque el plazo para transponer la Directiva no expira hasta el 18 de septiembre de 2016, se está trabajando para incorporar estos preceptos al ordenamiento jurídico español a la mayor brevedad posible (14017956, 14019745, 15006188, entre otras).

Coste de la correspondencia

Esta institución tuvo conocimiento de que muchas entidades bancarias, de forma unilateral con el fin de reducir costes, habían dejado de enviar a sus clientes la correspondencia mensual con el resumen de todos los movimientos producidos en las cuentas, productos o servicios que tengan contratados. En el caso de que el cliente prefiriera continuar recibiendo el correo postal debería llamar a la entidad bancaria y comunicarlo. Esta correspondencia que ha sido siempre gratuita, ahora se cobra con una tasa de 0,37 euros por cada carta. La única manera de eludir el pago de la tasa es darse de alta en la Oficina de Internet de la entidad bancaria de la que se trate. Muchos ciudadanos tienen todavía dificultades para acceder y consultar sus facturas a través de internet y, por eso, el derecho a recibir las facturas en papel debe de ser respetado por los emisores de las mismas.

La Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, establece que las entidades de crédito deben remitir periódicamente y de forma gratuita un extracto a los titulares de cuentas corrientes con el saldo disponible y los movimientos realizados.

El Banco de España señala que se trata de una cuestión cuya incidencia no es significativa a tenor del escaso número de consultas y reclamaciones recibidas sobre este particular en el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones.

Desde el punto de vista de la normativa de transparencia, tanto la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, como la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos, recogen que las entidades de crédito están obligadas a facilitar a sus clientes, en cada liquidación de intereses o

comisiones que practiquen por sus servicios, un documento de liquidación cuyo contenido viene determinado.

La Circular, en su norma 11ª, apartado 5, añade que esta información se facilitará «de manera gratuita en la forma convenida por las partes». Con esta remisión genérica a las condiciones contractuales, cualquier variación en la forma de las comunicaciones de la entidad con el cliente queda sujeta a las disposiciones sobre modificaciones contractuales establecidas en ambas Orden y Circular.

El apartado 2 del artículo 8º de la Orden dispone que: «cuando una entidad de crédito tenga el derecho de modificar unilateralmente cualquier término de un contrato de servicio bancario deberá comunicar al cliente, con una antelación no inferior a un mes, siempre que la duración inicial del contrato exceda de este plazo, los términos exactos de tal modificación o prórroga y los derechos de que, en su caso, goce el cliente en relación con las mismas».

En lo relativo a la normativa de servicios de pago, el artículo 19 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, establece que el proveedor de servicios de pago no podrá cobrar al usuario por el suministro de la información exigida en la norma, reconociendo que ambas partes podrán acordar que se cobren gastos «por la comunicación de información adicional o más frecuente, o por la transmisión de esta por medios de comunicación distintos de los especificados en el contrato marco, siempre y cuando la información se facilite a petición del usuario del servicio de pago» afirmando, asimismo, que cuando se pueda cobrar por el suministro de esta información «esos gastos serán adecuados y acordes con los costes efectivamente soportados por el proveedor de servicios de pago». La modificación de las condiciones del contrato marco se deben realizar de manera individualizada y en papel u otro soporte duradero, con una antelación no inferior a dos meses respecto a la fecha en que entre en vigor la modificación propuesta.

En consecuencia, para valorar la operativa habrá que estar a lo dispuesto en los contratos y, de proceder, al efectivo cumplimiento de las exigencias requeridas en la normativa correspondiente para proceder a las modificaciones contractuales (15010258).

Horario para pago de recibos

Se inició una actuación de oficio tras conocer que una señora, anciana que vive sola, tuvo que estar durante cinco días sin luz y sin calefacción en su vivienda, debido a que el banco no le permitió pagar el recibo el viernes por ventanilla, teniendo que esperar al martes, por el horario y días restringidos que tienen establecidos las entidades bancarias para realizar estas operaciones.

El Banco de España y la Secretaría de Estado y Apoyo a la Empresa indicaron que, dado que ninguna disposición legal establece un horario obligatorio para que las entidades de crédito admitan el pago de recibos no domiciliados, es criterio del Banco de España que la adopción de un horario más o menos amplio sea una decisión libremente adoptada por cada entidad en su funcionamiento operativo y de organización interna para evitar aglomeraciones en las oficinas y dispensar un mejor trato a su propia clientela. No obstante, este mismo criterio establece que los clientes y usuarios de las entidades deben estar en condiciones de conocer dichas limitaciones.

Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente el Banco de España, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

Para la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad las incidencias de este tipo no pueden elevarse a categoría, al menos, en comparación con el elevado número de transacciones bancarias por caja que se producen cada día, como tampoco puede concluirse que supongan una alteración grave en el acceso de los ciudadanos a los servicios financieros, especialmente a la vista del esfuerzo que han realizado las entidades bancarias y los clientes en los últimos años para conducir estos mismos servicios por canales alternativos. Por ello, no parece necesaria intervención alguna adicional.

Dicha Secretaría General considera que la solución que propone el Banco de España de comunicar a los clientes, por medio de carteles, los horarios de prestación de los servicios, sirve para compatibilizar el derecho del cliente a realizar los medios de pagos con la capacidad autoorganizadora de la entidad de crédito. No ve necesario realizar una regulación específica sobre esta materia. Indicando que es intención de dicho centro directivo continuar haciendo un seguimiento de este asunto, en colaboración con el Banco de España, con el fin de asegurar que no se da una alteración relevante de la prestación de los servicios financieros. Se ha finalizado la actuación en este expediente, si bien esta institución continuará insistiendo en la necesidad de una modificación normativa que permita los pagos durante todo el horario que permanezcan los establecimientos abiertos al público (15001397).

Control de pervivencia

El Control de pervivencia que realizan las entidades financieras sobre un sector de la población ha sido motivo de quejas. Un ciudadano puso de manifiesto que una entidad bancaria remite al domicilio de su madre, que tiene 93 años, un escrito cada 5 o 6 meses

requiriéndole su presencia en la entidad o enviar una fe de vida para demostrar su pervivencia y continuar cobrando su pensión. Su estado físico le impide llegar por sus propios medios y el hijo tiene que levantarla de la cama y llevarla en el estado en que se encuentra para que un empleado de dicha entidad acredite que sigue viva.

Teniendo en cuenta las nuevas tecnologías, esta institución planteó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** la posibilidad de valorar la modificación de la metodología para comprobar si una persona sigue viva. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.5 de la Orden de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la gestión financiera de la Seguridad Social, exige a las entidades financieras pagadoras que comuniquen a la correspondiente entidad gestora, al menos una vez al año, la pervivencia de los titulares de aquellas pensiones y demás prestaciones periódicas que vengán satisfaciendo mediante abonos en cuenta.

La introducción de este precepto fue necesaria en el momento de elaboración de la Orden, dado que la mayor parte de las prestaciones periódicas se percibían a través de abonos en cuenta, en concreto a través de cuentas ordinarias conjuntas, las cuales entrañan el riesgo de que el titular fallezca y la pensión se siga abonando. Dentro de este contexto, hay que tener en cuenta que, efectivamente, en los últimos diez años ha tenido lugar un proceso de notables avances tecnológicos que ha permitido la implementación de diversos controles que verifican la pervivencia de los beneficiarios de prestaciones periódicas, haciendo uso de los sistemas de interrelación telemática entre Administraciones.

El control que la Orden de 22 de febrero de 1996 impone a las entidades financieras constituye una vía complementaria a los controles que actualmente se realizan por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No obstante, no se estima conveniente sustituir esta supervisión, que cada entidad financiera lleva a cabo de la manera que considera más adecuada, mientras exista paralelamente una responsabilidad legal hacia estas entidades de devolución a la Tesorería General de la Seguridad Social de los abonos que efectúen una vez se ha producido la extinción del derecho a la prestación por fallecimiento (15011432).

12.2.2 Mercado de Valores

Participaciones preferentes y Obligaciones subordinadas

Se han finalizado las distintas actuaciones que se iniciaron con motivo de la venta de participaciones preferentes y obligaciones subordinadas sin la debida información, ya que la **CNMV** y la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** han comunicado que se ha aprobado la Orden ECC/2316/2015, relativa a las obligaciones de

información y clasificación de productos financieros, publicada en el BOE del día 5 de noviembre de 2015, incorporando algunas de las **Recomendaciones** que esta institución efectuó en el marco del estudio general realizado sobre la comercialización irregular por parte de las entidades bancarias de las participaciones preferentes, al objeto de paliar la situación de los afectados y de evitar la repetición de la situación en el futuro (12001843, 1402232, entre otras).

Para el Ministerio de Economía y Competitividad, la necesaria asunción de pérdidas, por parte de los tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada de las entidades que han sido objeto de un proceso de reestructuración o resolución, constituye uno de los requisitos establecidos en los planes de reestructuración o de resolución de las mismas, siendo una de las exigencias de las autoridades europeas, y uno de los compromisos asumidos por España para el desarrollo del programa de asistencia financiera.

La preocupación tanto institucional como social surgida en torno a la deficiente comercialización, que se ha producido de los citados productos híbridos, ha determinado la necesidad de buscar fórmulas para la adecuada resolución de los conflictos generados. Por ese motivo, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) dio instrucciones para que aquellas entidades en las que participaba (NCG, CX y Bankia) articularan un procedimiento de arbitraje para tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada.

Con el fin de garantizar este proceso se aprobó el Real Decreto Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

Este Real Decreto-ley creó una Comisión de Seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada con el objeto de que realizara (i) labores de análisis de los factores generadores de las reclamaciones judiciales y extrajudiciales relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada por parte de las entidades en las que el FROB tuviera participación, (ii) propuestas relacionadas con su comercialización y (iii) determinación de los criterios para que ciertas reclamaciones pudieran ser sometidas a arbitraje.

De acuerdo con el procedimiento arbitral previsto en el Real Decreto-ley 6/2013, con fecha 17 de abril de 2013, la Comisión de Seguimiento estableció que las entidades participadas por el FROB ofrecerían a sus clientes, que tuvieran la condición de minoristas conforme el artículo 78 de la Ley del Mercado de Valores, el sometimiento a arbitraje de las controversias sobre instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada, teniendo en cuenta los escenarios determinados por los planes de reestructuración o de resolución aprobados para cada una de las entidades, así como los

criterios adoptados en ese momento. Dichos procesos arbitrales han sido llevados a cabo en NCG, CX y Bankia. BMN se excluyó de este proceso debido a que en el año 2012 realizó una oferta voluntaria de canje a sus clientes minoristas habiéndose cumplido en consecuencia la finalidad del procedimiento arbitral. Tras el citado canje la mayoría de los tenedores de los citados instrumentos eran clientes mayoristas (436,5 millones de un total de 449,5 millones de euros).

Aun cuando la tramitación de los procesos de arbitraje por las entidades no han sido paralelos en el tiempo, en todos los casos se han aplicado los criterios aprobados por la Comisión de seguimiento referenciado anteriormente.

El sistema arbitral de consumo es una solución extrajudicial y voluntaria con carácter vinculante y ejecutivo para las partes, que acuden a un tribunal de arbitraje que dicta una solución para ambas. El procedimiento de arbitraje es gratuito (debido a la inexistencia de tasas), más sencillo (puesto que evita el formalismo y la complejidad de los procedimientos judiciales), y más rápido. Asimismo, se trata de un procedimiento especializado en el que el árbitro es elegido por la Junta Nacional de Consumo. La peculiaridad del sistema a aplicar en este caso radica en el nombramiento de un experto independiente, que realizaba una selección previa, sobre la base de la documentación aportada por los clientes, para reconocer el derecho al arbitraje.

Una sociedad mercantil hacía el análisis y selección de solicitudes de arbitraje valorando conjuntamente todos y cada uno de los criterios, y emitía una opinión desfavorable al arbitraje cuando no apreciaba en los expedientes deficiencias potencialmente invalidantes del consentimiento prestado en la suscripción o adquisición de los citados productos. Este procedimiento seguido en Bankia es muy similar al utilizado en NCG y CX, donde también se aplicaban los criterios aprobados por la Comisión conjuntamente. Sin embargo, en caso de no ser seleccionado, no se comunica el motivo o motivos concretos de la no admisión al arbitraje, y esto es esencial, pues los consumidores necesitan conocer las razones de rechazo para la mejor defensa de sus intereses. La principal objeción del Defensor del Pueblo al sistema establecido radica en tres aspectos fundamentales: 1) el arbitraje no era universal; 2) el experto a quien el cliente debía entregar su documentación no era verdaderamente independiente, por defender los intereses de la entidad; 3) no se informaba de los motivos de no aceptación al arbitraje.

Para la Secretaría de Estado no comunicar la ponderación concreta del experto no generaba ninguna indefensión al cliente porque la intervención del experto tenía solo un valor orientativo para el interesado, de tal forma que su decisión, siempre voluntaria, de someterse o no al arbitraje no se adoptase sobre su solo criterio, además, la opinión del experto no era vinculante ni para el interesado ni, en su caso, para el árbitro al que pudiera someterse la cuestión.

La Recomendación fue rechazada, por lo que se finalizaron las actuaciones con dicho organismo (12285499 y otras).

12.3 SEGUROS

El principal problema con que se encuentran los ciudadanos al contratar un seguro es la escasa e incorrecta información que les proporcionan algunas compañías de seguros sobre las características de los mismos. Si los contratos no están redactados de manera lo suficientemente clara y precisa, dejan dudas sobre los derechos y obligaciones asumidos por cada una de las partes. Esta falta de información se evidencia cuando llegado el siniestro intentan hacer valer su derecho solicitando la cobertura y esta es denegada. Al denunciar a la compañía ante el Servicio de Atención al Cliente o ante el Defensor del Cliente es cuando se adquiere consciencia de la cobertura real del seguro contratado. Si el cliente presenta una reclamación ante el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y obtiene una resolución favorable a su pretensión, las compañías aseguradoras no están obligadas a su cumplimiento, por lo que para ver satisfecho su derecho tendrá que utilizar la vía judicial. Queda así en evidencia la escasa efectividad de este Servicio de Reclamaciones, en un mercado desequilibrado.

Seguros vinculados

Se continúa la actuación de oficio en la que se efectuó una **Recomendación** sobre la posibilidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer la contratación de seguros vinculados a los préstamos hipotecarios. Esta materia se encuentra regulada por la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010, cuya fecha límite de transposición es el 21 de marzo de 2016.

La Directiva prohíbe las «tying practices» o «prácticas de venta vinculada», entendiéndose por tales toda oferta o venta de un paquete constituido por un contrato de crédito y otros productos o servicios financieros diferenciados –cuando el contrato de crédito no se ofrezca al consumidor por separado– si bien permite las denominadas «bundling practices» o «prácticas de venta combinada», constituidas por la oferta o venta de un paquete que incluye un contrato de crédito y otros productos o servicios financieros diferenciados –cuando el contrato de crédito se ofrezca también al consumidor por separado, aunque no necesariamente en los mismos términos y condiciones que combinado con otros servicios auxiliares–.

A nivel interno la Disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, establece que «para de mejorar la regulación en la protección del cliente bancario y, en particular, del deudor hipotecario, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, un proyecto de ley para la incorporación de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010. A lo que se añade que el Gobierno evaluará las posibilidades de mejora del actual sistema institucional de protección del cliente, y las alternativas para potenciar la eficacia de los actuales servicios de reclamaciones, defensores del cliente y servicios de atención al cliente».

En consecuencia, conforme a lo establecido en dicha Directiva, y a la luz de la Disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014, la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad está trabajando en la elaboración del anteproyecto de ley de transposición (11021077).

Seguros de decesos

La regulación del seguro de decesos genera incertidumbre a los clientes, y posible lucro excesivo de las compañías aseguradoras, por lo que a finales del año 2014, se Recomendó a la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** que en el proyecto de reforma de la Ley de Contrato de Seguro recogiera un sistema para el cálculo y actualización de las primas del seguro de decesos.

El 15 de julio se publicó en el BOE la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, cuya Disposición final primera modifica la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, y entre otros aspectos, regula ex novo el seguro de decesos. Se valora positivamente la inclusión de un artículo específico sobre este seguro en la ley, pero se observa que nada se ha previsto respecto al cálculo del incremento de las primas que es la razón que impide a los asegurados la libertad para cambiar de compañía (14010382, 14007275, 14009887, entre otras).

Planes de pensiones

Durante este ejercicio se ha finalizado una actuación de oficio iniciada en el año 2013, sobre la necesidad de impulsar el ahorro privado para completar las futuras pensiones públicas, así como la revisión de la normativa de los planes de pensiones, ante la

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y ante la **Secretaría de Estado de Hacienda**, que no estimó oportuno establecer mayores beneficios fiscales respecto de la tributación de los planes de pensiones.

El Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, en el reglamento de planes y fondos de pensiones introduce modificaciones de mejora y aclaraciones. Respecto del derecho de rescate, se modifican las normas relativas a su valoración y movilización a otros instrumentos de previsión social en caso de cese de la relación laboral del trabajador asegurado; y respecto del régimen de información se desarrollan las normas relativas a la incorporación de los asegurados al contrato de seguro colectivo, e información a los asegurados y beneficiarios en estos seguros colectivos, con especial referencia a los planes de previsión social empresarial.

El texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, ha sido reformado por la Disposición final primera de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Esta norma entró en vigor el 1 de enero de 2015.

En resumen, se han tenido en cuenta todas las propuestas de esta institución menos dos, puesto que no se ha aceptado la modificación de la tributación de los planes de pensiones a la fecha como rentas de capital, en lugar de rentas de trabajo, y tampoco se ha permitido de nuevo la reducción del 40 % sobre la totalidad de la prestación al momento del cobro (13016879).

12.4 ENERGÍA ELÉCTRICA

A lo largo de 2015 se continuaron planteando quejas en materia de suministro eléctrico y también se han iniciado actuaciones de oficio. Durante este ejercicio se ha realizado el seguimiento de las recomendaciones pendientes del ejercicio pasado, de las que ya se dio cuenta en el informe de 2014 (páginas 396 y siguientes). La clave de muchos de los problemas detectados está en la necesidad de mejorar la regulación para hacerla más equilibrada.

Corte de suministro

El suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales, por ejemplo la educación: los menores en edad escolar realizan sus tareas durante el invierno después de la caída del sol, por lo

que privar de suministro eléctrico a un domicilio en el que viven menores de edad afecta a su derecho fundamental a la educación y la igualdad de oportunidades. También es esencial para la salud, ya que sin ir más lejos, los frigoríficos son imprescindibles para la adecuada conservación de los alimentos y muchos medicamentos.

En la medida en que el corte de suministro eléctrico puede situar a las personas en situación de exclusión social o privarlas de la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales, la regulación no debe atender únicamente a su naturaleza mercantil, como si de cualquier otro bien o servicio se tratara.

En otra de las recomendaciones formuladas durante 2014, relativa al procedimiento previo a los cortes de suministro, se puso de manifiesto que las elevadas penalizaciones económicas que comporta la detección de un fraude hacen imprescindible que el procedimiento que lleva a la detección del mismo y la aplicación de las medidas a él aparejadas se desarrollen con las debidas garantías y se respete siempre el derecho a la presunción de inocencia. Se recomendó a la **Secretaría de Estado de Energía**: 1) regular, como exigencia previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice los derechos de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, la presunción de inocencia y unos plazos razonables que no discriminen a los presuntos defraudadores frente a quienes incurran en impago, 2) establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico y 3) exigir a las empresas que ofrezcan a los consumidores la posibilidad de financiar o fraccionar el pago de su deuda antes que suspender el suministro, tanto en el caso de impago como en el caso de fraude. Estas recomendaciones están en fase de seguimiento, al haberse retrasado la aprobación del Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica (14004480, entre otras).

Bono social

En 2014 el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía la modificación de los requisitos de concesión del bono social eléctrico, teniendo en cuenta la renta del peticionario y no otros criterios. Sobre esta cuestión, durante 2015 se han seguido recibiendo quejas de personas en situación de vulnerabilidad que están excluidas del derecho a bono social. En la fecha de elaboración del presente informe aún no se han adoptado las necesarias modificaciones normativas y el bono social se sigue concediendo en ocasiones al margen de la insuficiencia de recursos (11021175, 15002188, 15004535, entre otras).

Tarifa

En 2014 el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía revisar la distribución del concepto fijo y variable de la factura eléctrica cuya configuración no incentiva el ahorro, al ser muy elevada la parte fija. Se sigue a la espera de que la Secretaría de Estado Energía comunique si finalmente acepta la recomendación (15002558, 15004385, que se suman a las anteriores, como la 14002962 y otras).

Autoconsumo

El Defensor del Pueblo recomendó que la producción de energía eléctrica en régimen de autoconsumo en los casos en que no hay vertido de excedentes a la red, no estuviese sujeta a cargo alguno ni a obligación de registro administrativo, por tratarse de una medida de ahorro energético que no debe desincentivarse. Durante 2015 se siguieron recibiendo quejas denunciando este problema, que se sumarían a las recibidas desde 2013 (15001590, 15009811, 15010654).

Mediante el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, se rechazaron definitivamente estas recomendaciones, al establecerse un cargo por potencia de la instalación de autoconsumo y la obligación de registro administrativo bajo la penalización de fuertes multas para todos los consumidores domésticos. A estos cargos habría que añadir el cargo por energía autoproducida para los consumidores no domésticos.

Necesidad de garantías en la inspección del fraude eléctrico

Se han recibido numerosas quejas en las que el interesado pone de manifiesto que la empresa distribuidora le exige el pago de una cantidad en concepto de penalización por

fraude, que suele estar próxima a los dos mil euros, siendo que el fraude lleva aparejado el corte de suministro. Los ciudadanos denuncian la vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia, al no haberse acreditado de manera fehaciente por parte de la empresa distribuidora ni la existencia de fraude, ni la imputabilidad del mismo al titular del contrato. En algunos casos, la actividad de inspección ni siquiera corre a cargo de las empresas distribuidoras, sino de empresas subcontratadas con una retribución variable. Se plantea un grave problema cuando el empleado de la empresa distribuidora o de la subcontrata afirma haber subsanado la supuesta irregularidad. En tales casos, el ciudadano se queda absolutamente inerte, puesto que no hay prueba ni registro alguno de la supuesta irregularidad.

En una de las quejas, las consecuencias del corte de suministro han sido graves. Se trataba del caso de una mujer maltratada con orden de alejamiento sobre su ex pareja, que no ha podido ocupar el piso de protección oficial que se le había asignado por carecer de suministro por un corte basado en un fraude que la afectada niega haber cometido. Ante la imposibilidad de ocupar la vivienda, se trasladó a casa de su madre y volvió a sufrir una nueva agresión (14012252).

El denominador común a todas estas quejas es la denunciada **vulneración de los derechos fundamentales de todo procedimiento sancionador** y, en particular, los derechos a no ser condenados sin pruebas de cargo, a la presunción de inocencia y el derecho a la independencia y a la imparcialidad de quien impone esta clase de penalizaciones.

En julio de 2015, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia propuso establecer un procedimiento de detección del fraude eléctrico en el que la inspección y el establecimiento de la penalización sean a cargo de las empresas distribuidoras.

Para el Defensor del Pueblo, las penalizaciones por fraude tienen una naturaleza materialmente sancionadora, dado que persiguen objetivos de interés general: (i) evitar que el común de los ciudadanos sufrague el importe del fraude y (ii) prevenir situaciones de riesgo para la vida o la integridad de las personas. Por ello, el ejercicio de esta potestad no puede ser atribuida a una empresa, pues socavaría los derechos a la independencia y la imparcialidad del juzgador que reconocen el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 25 de la Constitución Española, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional. Además, las funciones que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos se hallan reservadas por ley a los funcionarios de carrera, por lo que los ciudadanos tienen derecho a que los procedimientos sancionadores sean instruidos por personas independientes que sirvan con objetividad a la ley y al interés general, pues solo así se podrá tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

Aunque las redes eléctricas de distribución están declaradas de utilidad pública, las empresas que las explotan en régimen de monopolio y concesión administrativa tienen una naturaleza estrictamente jurídico-privada, por lo que no cabe encomendarle funciones inherentes al ejercicio de la autoridad de los poderes públicos. Por tanto, ni el personal de estas empresas ni los terceros que obren por delegación de ellas reúnen la condición de independencia para la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos en una actividad materialmente sancionadora. A estas consideraciones habría que añadir que el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica ha introducido un incentivo al fraude detectado que se ingresará en la cuenta de las empresas distribuidoras.

Con base en estas consideraciones se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Energía preservar el carácter público de los procesos de persecución del fraude eléctrico, encomendando la instrucción y resolución de los expedientes a funcionarios que reúnan la necesaria independencia (15000649, 14012252, 14024270, entre otras).

Aunque es necesaria una modificación normativa para salvaguardar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico (competencia del legislador estatal) mientras tal modificación no tenga lugar, se plantea la cuestión de cómo abordar los concretos procedimientos de reclamación, para los que son competentes las comunidades autónomas.

En el Defensor del Pueblo se ha tratado de dar respuesta a la situación creada cuando los interesados han planteado una vulneración de su derecho fundamental a la presunción de inocencia, al haberse visto obligados a pagar cantidades cercanas a los dos mil euros por supuestos fraudes de energía eléctrica que niegan haber cometido. El Defensor del Pueblo considera que las comunidades autónomas deben tutelar adecuadamente los derechos de los afectados por estas facturaciones, puesto que el principio de presunción de inocencia, de rango constitucional, tiene valor normativo directamente aplicable. A tal efecto, se ha recomendado a la **Consejería de Fomento de Castilla-La Mancha** que deje de atribuir presunción de validez a las inspecciones realizadas por quienes carecen de la condición de funcionario público (15001356).

En los casos en que la Administración ya ha emitido una resolución desfavorable, al dar por válida una refacturación sin pruebas, se ha recomendado revisar de oficio la correspondiente resolución al fin de dictar una nueva en la que se valore de manera adecuada las pruebas de cargo contra el afectado (15000664, 15001356).

Respeto a la **presunción de inocencia en las facturaciones por fraude**. La Dirección General de Industria, Energía y Minas de Castilla-La Mancha ha anulado la factura de 1.084,57 euros que la empresa distribuidora de energía eléctrica exigía a un

ciudadano por la supuesta manipulación de su contador eléctrico, tras la intervención de esta institución (15008182).

Una de las cuestiones que plantea la regulación del sistema eléctrico es la existencia de trabas a la **reducción de potencia de energía eléctrica contratada**: conforme al Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, las empresas distribuidoras no están obligadas a modificar la potencia si el consumidor la ha cambiado voluntariamente en un plazo inferior a doce meses. La Secretaría de Estado de Energía ha explicado que esta falta de flexibilidad responde a la necesidad de sufragar los costes del sistema, mayormente fijos. Las actuaciones continúan en curso (15004461, 15010992).

Tramos de potencia

También es preciso flexibilizar los tramos de potencia de energía eléctrica contratada que establece la Resolución de 8 de septiembre de 2006, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se modifica la de 14 de marzo de 2006, por la que se establece la tabla de potencias normalizadas para todos los suministros en baja tensión. El tema que se plantea es si con la introducción de los nuevos contadores digitales, dejaría de ser necesario el establecimiento de unos rangos de potencia de energía eléctrica con lo que los consumidores dispondrían de más flexibilidad para definir sus necesidades de consumo (15010762 y 1504327).

Fraccionamiento o aplazamiento de pago de deuda

Muchos ciudadanos tienen dificultades para hacer frente al pago de sus deudas por suministro eléctrico. Es habitual que los consumidores soliciten un fraccionamiento de sus deudas pues, conforme al régimen jurídico vigente, el impago de la cantidad exigida conlleva siempre el corte de suministro eléctrico. Sin embargo, las empresas no siempre acceden a ello en unos plazos y condiciones a los que el ciudadano pueda hacer frente y en ocasiones establecen unas cuotas que no respetan el mínimo vital. Este es el caso de una ciudadana que percibe un sueldo de 650 euros mensuales, y le exigen más de 2.000 euros por un supuesto fraude. La interesada solicitó un fraccionamiento de la deuda en 12 meses pero la empresa solo acepta seis meses. Ante la imposibilidad de pagar las cuotas, la interesada, que vive con sus tres hijas (una de ellas menor de edad y en época de exámenes) se ve privada de suministro eléctrico (15009200).

En estos casos, el importe de las cuotas que fija la empresa distribuidora excede de los límites establecidos en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de

Enjuiciamiento Civil, para el embargo de sueldos y pensiones que prevé que, en todo caso, el importe del salario mínimo interprofesional estaría exento de la posibilidad de un embargo.

Ante la posibilidad de un corte de suministro por impago, los ciudadanos se encuentran en una débil posición para tratar con las compañías eléctricas. Mientras que, el resto de las empresas con la que los ciudadanos pueden haber contraído deudas están sujetas a la obligación legal de respetar los procedimientos establecidos al efecto, las empresas que suministran electricidad tienen la potestad conferida legalmente de cortar el suministro eléctrico, dado el carácter esencial del bien que ponen en el mercado las empresas comercializadoras de energía eléctrica están en una posición privilegiada. Es precisa una reflexión sobre la necesidad de establecer un marco legal justo que permita el aplazamiento de estas deudas a los consumidores sin llevar a cabo el corte de suministro. A tal fin, se han iniciado las correspondientes actuaciones de oficio cuya tramitación continúa abierta (15010425).

El Defensor del Pueblo carece de atribuciones para mediar ante empresas privadas, puesto que su función se limita a supervisar la actuación de la Administración. Pero este impedimento legal no ha sido óbice para que no se haya intentado **obtener la mediación**, a través de los correspondientes órganos autonómicos competentes para un aplazamiento de deudas (14007309, 15006024, 150006198).

Conforme al artículo de 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración puede adoptar las medidas provisionales oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer. Esta posibilidad solo está limitada en dos supuestos: cuando puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o cuando impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

El corte inmediato de suministro por impago de una factura cuya legalidad está siendo sometida a la facultad revisora de la Administración es una medida de presión que debilita la posición jurídica del ciudadano y puede dejar sin efecto sus legítimas posibilidades de defensa. Dado que la Administración puede declarar que una factura es improcedente y que, por tanto, el corte de suministro asociado al impago de la misma nunca debió producirse, es necesario que la Administración ejerza esta potestad de adoptar, como medida provisional, la suspensión del corte del suministro o, en el caso en que este ya se hubiera ejecutado, ordenar su restablecimiento mientras se resuelve la reclamación hasta que esta sea firme y ejecutiva. A tal fin ha sugerido esta posibilidad a las administraciones autonómicas competentes sin que en ningún caso se haya aceptado (15000664, 15001256, 15009200).

12.5 AGUAS

Los problemas más denunciados en el ámbito del suministro del agua son los relativos al corte de suministro, la disconformidad con el excesivo importe de la facturación y la lectura del contador. En muchas ocasiones los ciudadanos, bien por desconocimiento o por desconfianza, se dirigen al Defensor del Pueblo sin previamente haber denunciado los hechos ante la empresa suministradora de agua o ante el ayuntamiento competente.

Facturación

El precio del agua tiene su reflejo en las quejas. En los últimos ejercicios como consecuencia de la situación económica los ciudadanos están atentos a estas cuestiones. Un caso concreto de facturación excesiva en los recibos del agua es el sufrido por un vecino de la localidad de Medinilla (Ávila). El importe elevado se produce como consecuencia de la emisión por parte del ayuntamiento de dos recibos por separado, uno con el tope máximo de consumo a facturar a 0,60 euros/metro cúbicos, y dos liquidaciones por exceso sobre 12 metros cúbicos con la tarifa de 10 euros. Todo ello como resultado de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Suministro de Agua Potable para los meses vacacionales, con carácter excepcional por la sequía padecida en el año, sin que se indique si la medida adoptada es temporal o permanente.

La corporación local ha dado orden al Organismo de Recaudación OAR para que proceda a realizar la devolución de los recibos que se abonaron por el exceso de metros cúbicos, dejando sin efecto la reforma de la Ordenanza Fiscal. En la fecha de presentación del informe el caso continúa en tramitación (14009416, 14010547).

En el año 2011, sin notificación previa, la empresa suministradora ubicada en la localidad de Don Benito (Badajoz) procede a cobrar el doble de la tarifa mínima de consumo de agua. Después de las comprobaciones oportunas realizadas por la mercantil, la facturación de suministro de agua se realiza correctamente. En el mes de mayo de 2015, se hace efectiva la devolución de ingresos indebidos (15007646).

Solicitud de documentación

Un ciudadano pide a la Empresa Municipal de la Vivienda diversa documentación necesaria para la acometida del agua y la entidad informa de que en el momento de la constitución de la comunidad de propietarios del edificio se entregó la documentación requerida ahora por el interesado.

El proyecto de ejecución del edificio y modificaciones solicitado son documentos urbanísticos que el ayuntamiento aprueba y deben constar en sus archivos, por lo que la Administración está obligada, de conformidad con el 37 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a facilitar al interesado acceso al expediente.

La **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo**, como promotora de la vivienda, considera que ha cumplido su obligación de entregar a los adquirientes de viviendas de toda la documentación que obra en su poder cuando deposita el libro del edificio, en la sede de Comunidad de Propietarios. Esta institución ha formulado la **Sugerencia** de facilitar al interesado la documentación solicitada relativa a la vivienda perteneciente a la promoción denominada Arroyo del Tesoro II, que fue rechazada (14000293).

12.5.1 Lectura del contador

Al ser el agua un bien escaso los problemas de sequía se convirtieron en un fenómeno habitual, por lo que las empresas suministradoras debieron enfocar cada vez más su gestión en la orientación al cliente, y adoptar todas las innovaciones que permitieran una mejora en los procesos del servicio.

Respecto a la lectura del contador, se destaca el caso de un ciudadano que solicita en varias ocasiones al **Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia (Cáceres)** las fechas de lectura del contador de agua, con indicación del día y hora, con el objeto de contrastar la diferencia de metros cúbicos en los semestres facturados. La corporación local informa de la periodicidad semestral y del sistema de lectura realizado consistente en recorrer con una frecuencia determinada todos y cada uno de los suministros a fin de tomar la lectura del contador de forma visual y realizar la anotación.

Aunque ese sistema de lectura tradicional presenta la ventaja de que suele tener unos costes bastante modestos, también muestra una serie de inconvenientes de cara a disponer de una correcta información de todos los consumos, entre los que se encuentra la rigidez en la planificación de las fechas y las ausencias de lectura que conllevan facturaciones con estimaciones, lo que puede dar lugar a reclamaciones de clientes y no tener datos reales de consumo.

La lectura de los contadores no debe ser un mero instrumento para permitir la facturación, sino una herramienta que proporcione mayor información sobre el consumo de agua, mejor servicio a los consumidores y contribuya a la eficiencia de los sistemas de abastecimiento. Para que un consumidor pueda verificar el adecuado funcionamiento del contador es preciso conocer en detalle los momentos del consumo. Se ha formulado la **Recomendación** de que se adopte un sistema de lectura de contadores de agua que permita conocer a los usuarios el mayor número de datos relativos a su consumo, entre

los que se incluye la fecha de lectura de los mismos. Ha sido aceptada por la corporación local (14011820).

12.5.2 Abastecimiento

Los vecinos de la localidad de Vidreres (Girona) llevan padeciendo desde hace varios años una serie de problemas relacionados con el suministro de agua potable como consecuencia de la disminución de los caudales, debido a la escasez de agua de los pozos de abastecimiento. La corporación local previo informe y recomendación de los servicios técnicos procedió a suscribir sendos convenios con los municipios vecinos de Caldas de Malavella y Lloret de Mar para disponer del caudal necesario con que suplir el mencionado déficit. Por acuerdo del Pleno se inició el procedimiento legalmente previsto para implantar el servicio de agua en todo el municipio, e inició los pasos para disponer de una fuente complementaria con que cubrir déficits puntuales por medio de un convenio con el Consorcio Costa Brava, entidad pública que suministra agua en alta procedente del río Ter a los municipios de la Costa Brava y colindantes.

A la fecha de cierre de este informe se está en negociaciones con el Ayuntamiento de Caldas de Malavella para que permita seguir utilizando temporalmente sus instalaciones a fin de transportar la dotación procedente del Consorcio Costa Brava hasta los depósitos de distribución domiciliaria de Vidreres, en tanto no se disponga de instalaciones propias, para las que se ha redactado el proyecto de obra correspondiente que a fecha de presentación del informe se encuentra en trámite muy avanzado (14015865).

El cambio en la gestión directa de la prestación del servicio público municipal de abastecimiento y saneamiento por la modalidad de gestión indirecta a través de una Sociedad de Economía Mixta genera constantes problemas y el rechazo de los vecinos. Se considera que la gestión privada del agua, tanto de forma completa como mixta, encarece el precio que pagan los consumidores, aun cuando se trata de un bien de todos y cada uno de los ciudadanos, al contrario de lo que sucede en una concesión en que el aumento de la tarifa puede ser debido a un potencial programa de inversión y al canon de concesión. Ese canon concesional, tarifa que abona la empresa y que posteriormente recupera mediante las facturas de agua y que supone un importante ingreso monetario, es el principal motivo por el que los municipios deciden externalizar la gestión. Al contrario de lo que sucede en otros países no es obligatorio destinarlo al sector del agua.

Este tipo de servicio no es aceptado por los consumidores que consideran que el abastecimiento se resiente, no se realiza de una forma regular, con la calidad adecuada y a un precio aceptable (14003981).

12.6 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA

En el informe del año 2015, se hizo referencia a la tramitación de una reclamación sobre el uso de los pastos comunales. Se planteaba que, de acuerdo con las ordenanzas municipales, el Ayuntamiento de Parres (Asturias) era el encargado de otorgar cada año las licencias de pastos a aquellos ganaderos del municipio que lo solicitaran. Desde hace unos años la corporación local otorga licencia de pastos exclusivamente para un tipo de toro, a pesar de que en Asturias existen dos razas autóctonas reconocidas y una de ellas de especial protección. En la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos no constaba que el sexo de los animales fuera una condición necesaria para la obtención de la licencia. En el año 2011, a través de las asociaciones de criadores de razas autóctonas se planteó la necesidad de mejora de la Ordenanza. La modificación se realizó sin previa consulta con los ganaderos y sin sesión informativa previa. La exclusión de licencia de pastos para más de un toro que solo afecta al ganado vacuno quedando libre el resto de especies, supone un perjuicio para la ganadería asturiana al impedir la mejora genética y para aquellos ganaderos que tienen más de una raza en sus cabañas. En la actualidad la queja continua en tramitación (14002324).

En el mes de febrero de 2009, se formuló una denuncia por parte de agentes medioambientales al observar, en un polígono en el término municipal de Hellín (Albacete), unos hechos posiblemente constitutivos de una infracción a la legislación de conservación de la naturaleza. El Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha emitió un informe en el que se manifestaba que la parcela estaba incluida en la microrreserva Saladar de Agramón, y estaba prohibida la creación de nuevos terrenos de cultivo distintos a los existentes en el momento de su declaración. En el mes de abril, se emitió acuerdo de iniciación de procedimiento sancionador por parte del titular del Servicio Provincial del citado Organismo Autónomo. Las alegaciones fueron desestimadas, y se propuso sancionar con una multa y la reparación del daño o alteraciones causadas sobre la realidad física y biológica. En el mes de marzo del año 2010, se suspendió totalmente cualquier actividad agrícola y ganadera y se realizaron las tareas de restauración. Los agentes medioambientales comprobaron la retirada de los olivos y el sistema de riego. Se formuló recurso de alzada ante la citada Consejería que fue estimado, pero no se procedió a la indemnización consecuencia del arranque de los olivos. En la actualidad el expediente continúa en tramitación (15012543).

No existe normativa de aplicación a la Política Agrícola Común (PAC), que exija al solicitante de ayuda única (SU) que justifique el régimen jurídico de tenencia sobre las parcelas de las SU, ya que a los efectos de las ayudas de las PAC, cuando se trata de propiedad particular, se presume que los solicitantes tienen la posesión legítima de las tierras pues el derecho se genera por el uso agrícola no por la titularidad de las parcelas.

Únicamente en el caso de que surjan incidencias en los controles administrativos, se exige la acreditación.

La controversia por el uso de las parcelas es una cuestión particular que debe dirimirse ante la jurisdicción civil, careciendo la Administración pública de competencias para pronunciarse al respecto. Este es el caso de un ciudadano titular de unas parcelas declaradas por otro a los efectos de la PAC surgiendo un conflicto por la percepción de las ayudas. En las SU de los años 2009, 2010, 2011 y 2012, las superficies declaradas por quien carecía de la titularidad de la finca fueron determinadas tras los controles administrativos y de campo sin problema, por lo que se procedió al pago de la ayuda y no se comprueba si la titularidad que ostenta sobre las parcelas es legítima aun cuando surge un conflicto en el propietario.

A tenor de lo expuesto, esta institución formula a la **Dirección General de Política Agraria Comunitaria** la **Sugerencia** de iniciar el procedimiento regulado en el artículo 47 y siguientes de la Ley 2/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de Castilla y León, una vez que se han suscitado dudas sobre la realidad de los derechos posesorios del receptor de las ayudas de pago único, en el que, si se comprueba la falta de derechos alegados, se debe requerir el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente. Dicha Sugerencia no fue aceptada por la Administración (13021151).

12.7 LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO

La libertad de empresa es un derecho fundamental que reconoce la Constitución Española en su artículo 38 y toda intervención normativa que restrinja este derecho ha de estar justificada por alguna razón imperiosa del interés general y además ser proporcionada a la finalidad perseguida. A pesar de ello, existen y se mantienen determinadas normas en el ordenamiento jurídico carentes de una fundamentación objetiva que impiden el desarrollo de un mercado libre en el sector del transporte. Desde el Defensor del Pueblo se propuso la eliminación del obstáculo legal, sin resultado.

Transporte

En el informe correspondiente al año 2014 se contiene una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Transporte** consistente en suprimir la exigencia de contar con tres camiones para el acceso a la actividad de transporte pesado de mercancías por carretera. La Secretaría de Estado de Transporte no aceptó esta recomendación. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acogiendo el mismo criterio que esta institución, ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra la Orden

FOM/734/2007 y actualmente se sigue un procedimiento en la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional. Dado que el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, impide a esta institución intervenir en aquellos asuntos respecto a los que se haya iniciado un procedimiento judicial, se ha acordado el cierre de las actuaciones derivadas de esta queja, a la espera del correspondiente pronunciamiento por los órganos judiciales competentes (10002288, 13034024, 14003078, entre otras).

También se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Transporte suprimir la exigencia de contar con cinco vehículos como requisito para el ejercicio de la actividad de transporte discrecional de viajeros por carretera por tratarse de una exigencia contraria a la libertad de empresa y no estar debidamente justificada. Esta recomendación está en fase de seguimiento (14023776).

En similares términos, se ha recomendado la supresión del requisito de tener ocho ambulancias y quince conductores para la prestación del servicio de transporte sanitario por carretera (14005011, 14009022).

Coste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos

Otra cuestión suscitada es la práctica de algunos centros educativos sostenidos con fondos públicos consistente en elevar el precio de los uniformes escolares a base de diseños exclusivos y/o acuerdos que restringen la libre comercialización. El efecto de esta clase de prácticas se deja sentir en el precio de los uniformes: según un estudio que realizó el Consejo Gallego de Competencia, los uniformes exclusivos tienen un precio de entre 342 y 391 euros, hasta tres veces superior al de los uniformes básicos (en torno a 128 €).

Para el Defensor del Pueblo los centros educativos tienen autonomía para elaborar sus normas de organización y funcionamiento, incluyendo la exigencia o no de uniformes obligatorios, pero tal autonomía no es omnímoda, sino que debe estar presidida por un principio de proporcionalidad y sujetarse a los límites que fijan el marco legal y constitucional. Por ello, la Administración educativa debe intervenir frente a prácticas de los centros escolares consistentes en exigir uniformes que, por su singular diseño, tengan una comercialización restringida. En tales circunstancias, se priva a las familias de la posibilidad de adquirir los uniformes en los establecimientos comerciales de su libre elección.

Con base en estas consideraciones, se recomendó a la **Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid** tomar medidas para rebajar el sobrecoste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos. Esta **Recomendación** está en fase de seguimiento (14018514).

Alquiler de viviendas turísticas

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas excluyó de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) «la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial». Con esta modificación, las comunidades autónomas, con competencias en materia de turismo pueden legislar sobre esta cuestión y han comenzado a adoptar normativa que en ocasiones cercena de manera injustificada la libertad de los propietarios de ofrecer su vivienda en alquiler.

La Dirección General de Turismo de Cataluña impuso a un propietario una multa de seis mil euros, por la omisión del trámite de declaración responsable, que el interesado subsanó durante la tramitación del expediente sancionador (15012216).

En esta línea la normativa en materia de alquiler turístico balear impide a los propietarios de apartamentos ofertar el alquiler turístico de los mismos, salvo que cedan dicha explotación a la misma empresa que ya comercializa el resto de las unidades del edificio. Para el Defensor del Pueblo no se aprecian razones de interés general por las cuales un ciudadano deba necesariamente ceder el alquiler turístico de su apartamento a una empresa, en lugar de hacerlo por sí mismo. Se ha recomendado que en estos supuestos, en que convivan el uso residencial y turístico, se permita a los particulares ofertar sus viviendas como alquiler turístico, sin más restricciones que las establecidas a las empresas (14018557).

Comercio

La venta ambulante y la concesión de licencias municipales concentran la mayoría de las quejas en 2015, en ambos sentidos, de un lado están los ciudadanos que no quieren que su vida sea perturbada por la actividad de venta en la calle y, de otro, los comerciantes que desean ejercer su actividad sin problemas. En esta línea está la queja de un ciudadano sobre las molestias que ocasiona la venta ambulante en una calle peatonal. Los vendedores ambulantes una vez finalizada la actividad dejan los restos de mercancía en la vía pública, lo que genera suciedad e insalubridad en el barrio. Tras ser reprendidos por la Policía vuelven y continúan con la venta. A fecha de presentación del informe continúa en tramitación con el **Ayuntamiento de Madrid** (14003106).

12.8 CONSUMO

La actividad del Defensor del Pueblo, en materia de consumo, en el año 2015, no ha sufrido variaciones significativas, ni en cuanto al volumen de quejas presentadas, ni respecto de los contenidos de las mismas. Los temas de las quejas siguen reflejando controversias en las prestaciones de servicios de atención al cliente, por la actividad de los centros de enseñanza no reglada, en las reparaciones de vehículos y pequeños electrodomésticos y, en mayor medida, discrepancias surgidas por transacciones realizadas en línea.

Más de un 72 por ciento de las quejas no han podido admitirse a trámite. En la mayor parte de ellas no había una actuación administrativa previa que supervisar, o se trataba de conflictos entre particulares ajenos a las Administraciones públicas.

Las perspectivas sobre el consumo de los hogares han mejorado algo en 2015 y esto se ha reflejado en el aumento de actividad en los diferentes sectores económicos y en la recuperación progresiva del comercio. Se afianza la práctica de realizar compras a través de internet.

Por ello, esta institución sigue la transposición de la Directiva 2013/11/UE (ADR), de 21 de mayo, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y la puesta en práctica de los medios previstos en el Reglamento (UE) 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, que tienen como objetivo establecer una plataforma europea de resolución extrajudicial de litigios entre consumidores y comerciantes.

La **Secretaría General de Sanidad y Consumo**, a la que se solicitó información sobre las previsiones de trasposición de la Directiva ADR y sobre las acciones previstas para dar publicidad a esta vía en línea, ha precisado que aún se está trabajando en la fases previas de la normativa de trasposición, sin que pueda emitirse todavía una evaluación sobre el impacto de la misma. También ha anunciado su intención de que sea el Centro Europeo de Atención al Consumidor quien proporcione la asistencia prevista en esta directiva como punto de contacto, lo que requiere su designación formal y la comunicación de tal designación a la Comisión Europea (15000449).

Además del asesoramiento sobre los mecanismos disponibles para los ciudadanos para la defensa de sus derechos e intereses como consumidores, la institución ha continuado con su actividad habitual de supervisión del funcionamiento de las Administraciones competentes en materia de consumo, así como de los procedimientos administrativos seguidos para la resolución de las reclamaciones. Entre las quejas presentadas, cabe citar a efectos ilustrativos los siguientes asuntos.

- Los conflictos negativos de competencias entre las autoridades territoriales de consumo para determinar quién debe hacerse cargo de las quejas y reclamaciones de los consumidores. La institución ha instado a que la **Comisión de Cooperación y de la Conferencia Sectorial de Consumo** mejore de forma sustancial los criterios de organización existentes. La **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)** ha anunciado la constitución de un grupo de trabajo para la armonización de la legislación autonómica en esta materia, de cuyos trabajos se realizará el oportuno seguimiento (12007835 y 13025726).
- El funcionamiento de Juntas Arbitrales de Consumo: se ha tenido conocimiento de una acumulación de tareas por falta de medios humanos y materiales y por el incremento de la litigiosidad asociado a las transacciones electrónicas. La **Secretaría General de Sanidad y Consumo**, a través de la **AECOSAN**, ha explicado el procedimiento que se sigue y ha ofrecido datos sobre el número de expedientes con relación a los medios disponibles así como las previsiones de refuerzo en esos medios. Ante estas circunstancias y dado que las funciones de las Juntas Arbitrales de Consumo se incrementarían previsiblemente como consecuencia de los nuevos proyectos normativos —en especial por la trasposición de la Directiva ADR— esta institución ha solicitado nueva información sobre las medidas en preparación para reforzar la capacidad de actuación de las citadas juntas arbitrales (15002310 y 15010892).
- Las consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, por la que se declara la inconstitucionalidad del artículo 50.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, referido a la graduación de las sanciones en los procedimientos de consumo. Esta situación llevó a la Administración de consumo de **Extremadura** a no dar respuesta al recurso de reposición interpuesto por un ciudadano en el marco de un procedimiento sancionador. Esta institución ha instado a la Administración a que no eluda resolver, tomando en consideración la normativa actualmente vigente tras la inconstitucionalidad del precepto (14013208).
- **El marco jurídico del Centro Europeo del Consumidor** así como su funcionamiento. Ante la falta de tramitación de sus reclamaciones, la **AECOSAN** confirmó que el centro había permanecido cerrado hasta abril de 2015, por razones de carácter administrativo, aunque su actividad se retomó desde esa fecha. Esta institución se ha interesado por las medidas adoptadas

para normalizar la situación así como por los programas de trabajos aprobados por la Comisión Europea (15002017).

- **El sistema de derivación de las reclamaciones desde el Ayuntamiento de Madrid a la entidad privada «Confianza on line»**, dedicada a la mediación de consumo en compras a través de medios electrónicos. Esta institución se interesó por el sistema de colaboración existente entre la Administración y la citada entidad, así como por el método a través del cual se recaba la autorización del consumidor para trasladar la reclamación a esa entidad privada para su resolución. Se pudo comprobar que le corresponde al ciudadano decidir sobre la vía para la resolución de sus reclamaciones (14005824).
- En 2013 se formula un Recordatorio de deberes legales a la entonces Dirección General de Salud Pública, Drogodependencia y Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dado que tardó un año en tramitar una solicitud de arbitraje del interesado. A lo largo de 2015 se ha comprobado que la tramitación de ese asunto por parte de la Administración de consumo ha sido deficiente, ya que se unieron dos reclamaciones en un solo expediente con el resultado de que la segunda no se tramitó, de forma que las eventuales infracciones prescribieron. Por tal razón se formuló a la **Secretaría General de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** dos **Sugerencias** para que notificase lo acontecido en el procedimiento, dando así plazo al ciudadano para instar las actuaciones que estimara pertinentes en defensa de sus derechos, al tiempo que se informó al ciudadano sobre la posibilidad de solicitar la responsabilidad de la Administración por su inadecuado funcionamiento (12010936).

En el marco de las actuaciones de oficio iniciadas en 2014 sobre las actividades de las academias de enseñanza no reglada, se comprobó que la supervisión de las mismas varía de forma muy significativa en función de la Administración autonómica responsable. Según los datos aportados por la **AECOSAN**, en términos generales los resultados de las campañas autonómicas de inspección ponen de manifiesto frecuentes deficiencias en cuanto a la prestación del servicio e incumplimientos normativos.

Esta institución, entre otras medidas, formuló dos **recomendaciones** a la entonces **Consejería de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana**, para que abordase una regulación específica de los centros de enseñanza de idiomas que no ofrezcan una formación reglada, así como para que realice campañas de inspección en estos centros (14012622).

A raíz del incidente en una atracción de feria en la localidad de Las Rozas de Madrid, esta institución se interesó por la seguridad de las atracciones que se instalan en este tipo de festejos. Se pudo comprobar que, si bien existen controles estrictos en la fabricación y mantenimiento de partes determinadas de estos aparatos, múltiples procesos y partes de la estructura no están sometidos a inspecciones ni periódicas ni con ocasión de los sucesivos montajes.

Por ello, se remitió una **Recomendación al Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid** para que estableciera un protocolo de inspección tras cada montaje de las referidas atracciones en el que se estandarice el examen de puntos críticos, la verificación de la fatiga del material y otras cuestiones de interés. La citada corporación ha expresado su voluntad de atender la recomendación aunque estima necesario para ello suscitar un consenso para la elaboración de un documento normativo, para lo que es preciso contar con el apoyo e interés de la Administración pública. La resolución permanece en seguimiento hasta determinar la forma en que finalmente se le dé cumplimiento (13028852).

12.9 ITV

El control administrativo que se efectúa para garantizar que los vehículos que tienen permiso de circulación se hallan en buen estado tiene carácter obligatorio, ya que sin la tarjeta de Inspección Técnica de Vehículos no se puede circular. Estas labores de inspección se prestan por empresas privadas que cobran una tasa por su expedición y la emiten con validez por un período de tiempo.

Durante el año 2006, se inició una actuación por la exigencia de **pasar de nuevo la inspección técnica de los vehículos y el abono de la tasa para la expedición del duplicado de la tarjeta de la ITV por extravío**, y se concluyó dada la buena disposición de varios departamentos ministeriales para reformar la normativa aplicable al problema planteado.

Como quiera que desde entonces la reforma normativa no se ha efectuado, se planteó de nuevo a la **Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior**, que ha informado de que tras la reciente aprobación de la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, se va a aprovechar la tramitación de un proyecto de real decreto de modificación del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, cuyo objeto es desarrollar los nuevos aspectos regulados en dicha ley, para proceder a reformar el Reglamento General de Vehículos, evitando así demorar más el compromiso asumido por este Ministerio.

En concreto, se va a modificar el artículo 30 del Reglamento General de Vehículos, entre otros motivos, para suprimir en el segundo párrafo de su apartado 1 la obligación que exige de someter al vehículo a una nueva inspección para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica o certificado de características, cuando se pida el duplicado por extravío o sustracción del permiso o licencia de circulación y se hubiera igualmente perdido o sustraído la mencionada tarjeta o certificado. De esta manera, se va a eliminar de la normativa de tráfico el deber de pasar una nueva inspección para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica.

A tenor de la propuesta de reforma de ese precepto y los motivos que la han justificado, se ha considerado necesario llevar a cabo una valoración, en su conjunto, de la normativa en materia de inspección técnica de vehículos, dictada a iniciativa del mencionado Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En concreto, en el punto 1.5 del anexo XII del Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por el que se regulan los procedimientos de homologación de vehículos de motor y sus remolques, máquinas autopropulsadas o remolcadas, vehículos agrícolas, así como de sistemas y piezas de dichos vehículos, se establece que «Una vez matriculados los vehículos y en el caso de los vehículos de la categoría 01, puestos en circulación, los duplicados de las tarjetas ITV solo podrán expedirse previa inspección, en su caso, por la Administración competente ...». En principio, conforme a la normativa de tráfico, tras la modificación del párrafo segundo del artículo 30.1 del Reglamento General de Vehículos, dejaría de obligarse a pasar una inspección del vehículo para obtener un duplicado del permiso de circulación, cuando se haya perdido o sustraído también la tarjeta de inspección técnica. Pero, de acuerdo con lo previsto en la normativa de inspección técnica de vehículos, para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica, con independencia de que también se solicite un duplicado del permiso de circulación, habría que pasar una previa inspección del vehículo, en su caso, por la administración competente.

Para suprimir la obligación de pasar esa inspección previa para obtener un duplicado de la tarjeta de inspección técnica, parece que habría que modificar el anexo XII del Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo y previo informe de este Departamento.

El Real Decreto se encuentra en período de información pública y en su preámbulo y en la disposición final segunda se establece que «si el vehículo del solicitante se encuentra dentro del período de validez de la inspección periódica, la realización de una nueva inspección resulta innecesaria y gravosa para el solicitante, procede la modificación del requisito establecido en el anexo citado del Real Decreto 750/2010 de 4 de junio». Se continúa la tramitación hasta que se produzca la definitiva aprobación de las modificaciones señaladas (11019810, 14003345, 14007953, entre otras).

12.10 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Falta de pago

La dificultad de los contratistas para cobrar las cantidades que les adeudan las entidades locales como consecuencia de prestaciones, servicios y suministros que realizan para las mismas, ha sido una constante en las quejas de los últimos años y ha continuado en 2015.

En múltiples ocasiones es necesario realizar varios requerimientos a la Administración correspondiente para que informe sobre la situación planteada. Ejemplo de estos hechos se ha dado con la **Mancomunidad Suroccidental de Asturias** que desde el año 2012 adeuda a un ciudadano diversas facturas. El **Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid)** que en el año 2013 realizó una contratación de una sesión de cuentas en la biblioteca municipal de esa localidad, o el **Ayuntamiento de Canales de la Sierra (La Rioja)** que se encuentra en la misma situación. Estas quejas continúan en tramitación en el momento de elaboración del informe (14009193, 14021359, 15001196).

En otros casos el pago se dilata en el tiempo. Esta circunstancia se ha dado con una ciudadana que en el año 2010 fue contratada por el **Ayuntamiento Parla (Madrid)** para realizar en la biblioteca Gloria Fuertes una sesión de cuentas para bebés (14021361).

El **Ayuntamiento de Cáceres** celebró en el año 2009 un encuentro de Juglares. La factura correspondiente fue incluida en el Real Decreto 4/2012 de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales. Después de realizados varios requerimientos y un Recordatorio de Deberes Legales, sobre la obligación de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo, se desconocen los motivos por los cuales no se conforma la factura y la queja se ha concluido en disconformidad con la entidad local (10018159).

En el momento de elaboración del informe del año anterior continuaba en tramitación una reclamación sobre la licitación convocada para la gestión de un servicio sin que por parte de la Administración se informara convenientemente a los participantes de las posibles deudas de la empresa o entidad que gestiona el mismo. En esos casos, se asumen las deudas por el contratista. Tras la oportuna actuación con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, se ha tenido conocimiento de la trasposición de un paquete de Directivas comunitarias que toman especial consideración de asegurar aquellos aspectos que faciliten la contratación pública para esas empresas (14010327).

Instrucción del procedimiento sancionador

Uno de los problemas que con más frecuencia debe resolver el Defensor del Pueblo es la encomienda de funciones que conllevan el ejercicio de autoridad a personas que carecen de la necesaria condición de independencia. Esta situación se planteó en relación con la externalización del servicio de radar a una empresa privada por parte del Ayuntamiento de Parla a la que retribuye únicamente a través de un porcentaje de la recaudación obtenida por las multas.

El Defensor del Pueblo discrepa de la explicación del Ayuntamiento de que, mediante el correspondiente contrato se estén reservando a funcionarios públicos el ejercicio de funciones de autoridad, por el hecho de que sea solo una funcionaria municipal la que figure como instructora de todos los expedientes, en la medida que resulta poco creíble que una sola persona pueda asumir una carga de trabajo de instrucción de 14.614 expedientes.

Los ciudadanos tienen derecho a que los procedimientos sancionadores sean instruidos por personas independientes que sirvan con objetividad a la ley y al interés general, por lo que se formuló al **Ayuntamiento de Parla** la **Recomendación** consistente en encomendar la instrucción de los expedientes sancionadores directamente a funcionarios públicos. Esta recomendación no ha sido aceptada (15001400).

Demoras en los procedimientos

Una cuestión frecuente es la demora en la resolución de recursos administrativos. Como consta en el informe del año anterior, el 24 de julio de 2014, se formula un recurso de reposición ante el **Ayuntamiento de Zalamea de la Serena (Badajoz)** contra el acto de apertura pública de ofertas correspondientes a un expediente de contratación de obras para la construcción de gradas en un campo de fútbol. Ha sido necesario efectuar un requerimiento y un Recordatorio de Deberes Legales para que el Ayuntamiento se pronuncie justificando la falta de respuesta en que el silencio debe entenderse desestimatorio. Transcurrido un año se notificó al ciudadano la resolución (14018906).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impone a las Administraciones públicas el deber de facilitar a los ciudadanos copia de los documentos contenidos en los procedimientos tal y como se establece en el artículo 35 de la mencionada ley. Este principio aparece igualmente reflejado en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y

atención al ciudadano. Con objeto de desarrollar adecuadamente su función una ciudadana, vocal de la Cámara de Comercio e Industria de Ciudad Real, solicitó información y documentación económica relacionada con pagos realizados por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real). A fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (15009554).

Como consecuencia de deficiencias técnicas en el pliego de condiciones administrativas y la variación del proyecto de formación musical, un ciudadano dirigió un escrito al **Ayuntamiento de Leganés**, dada la falta de respuesta por parte de la Administración se formula un Recordatorio de Deberes Legales (10033304).

El tiempo en los procedimientos administrativos es un requisito esencial de garantía para los ciudadanos, la demora en su resolución, así como en los recursos vulnera el principio de seguridad jurídica, establecido en el artículo 9.3 de la Constitución.

12.11 SUBVENCIONES

Como viene siendo habitual a lo largo de los últimos años, la demora en el pago de subvenciones y ayudas ya reconocidas abarcan el mayor número de quejas, todo ello originado por las dificultades de tesorería de las Administraciones. Las subvenciones que aprueban las Administraciones públicas son variadas y con finalidad diversa.

En el informe del ejercicio anterior se hacía referencia al impago de una subvención de autoempleo concedida en el año 2008 por la Consejería de la Junta de Castilla-La Mancha. Ha sido necesario el transcurso de seis años para hacer efectivo el pago a la beneficiaria (14014813).

Tres requerimientos y el transcurso de 3 años se han precisado para efectuar el pago de una subvención concedida en el año 2011 por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid para viviendas con más de 15 años de antigüedad (13023238).

Otro motivo que se repite habitualmente es el impago de la prestación económica por hijos menores de tres años. En el año 2008 y 2009, el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña concedió la mencionada ayuda. Las dos primeras anualidades se han hecho efectivas. A fecha de presentación del informe está pendiente el abono del último año de la prestación (11024546, 14019491).

La antigua Secretaría General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad concedió una subvención para la realización del programa Proyecto de Construcción y Equipamiento de una Residencia de Personas Mayores con Discapacidad Intelectual. Una vez finalizado y cumplido el objetivo, como

consecuencia de un error formal asumido por la Administración, se exige la devolución de la cantidad concedida por un incumplimiento parcial en la justificación. En esta fecha está en tramitación (15014504).

La Consejería de Transportes, Infraestructuras, y Vivienda de la Comunidad de Madrid concede a una Comunidad de Propietarios la calificación de actuación protegida a la instalación de ascensores de conformidad con la Orden 679/2007, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones para la instalación de ascensores en edificios de la Comunidad de Madrid, donde se establece que la subvención por la instalación de ascensor será del 70 % del coste real de su instalación, con el límite de 50.000 € por ascensor. Cuando el interesado solicitó información a la Consejería sobre el estado de tramitación del expediente, se le comunicó que, como consecuencia de la entrada en vigor Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de medidas urgentes de racionalización del gastos, se encuentra en fase de propuesta de pago y que el importe de la subvención no superará el 25 % del coste real de la instalación.

El reconocimiento de la obligación es la fase que identifica el momento en que el órgano competente acredita que el beneficiario ha realizado y justificado la actividad, comportamiento o proyecto a que se comprometió. Se formula la Sugerencia de proceder al pago del 70 % de la subvención concedida por no darse los requisitos que permiten la reducción de la cuantía al no contemplarse en la Ley la aplicación de la retroactividad de la misma. No ha sido aceptada por la Administración (12283762).

12.12 PUERTOS

Cuando se abordan modificaciones normativas en un sector que impone mayores exigencias para el desarrollo de una determinada labor, la Administración debería ser consciente de las consecuencias de los cambios y establecer disposiciones transitorias para que sean paulatinas, ya que se puede obligar a muchas personas a dejar un oficio que venían desarrollando con normalidad.

Estibadores

Los estibadores portuarios prestan, como trabajadores eventuales, en el Puerto de Vigo desde el año 2006, los servicios de estiba y desestiba y solicitan el reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral en relación con la cualificación profesional. En aquel momento, todos los empleados cumplían los requisitos exigidos para el desempeño de la citada labor y han realizado a lo largo de todo este tiempo diversos cursos con el objeto de tener una mejor preparación para

llevar a cabo su cometido. Tras la publicación de la Orden FOM/2297/2012, de 23 de octubre se hace imprescindible estar en posesión de las titulaciones de formación profesional para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías, sin un régimen transitorio que permita a muchos de ellos seguir cumpliendo su función.

Los interesados solicitaron al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a la Dirección General de Empleo y Formación de la Xunta de Galicia la realización de una convocatoria pública de reconocimiento de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, en relación con la cualificación profesional de las mencionadas operaciones portuarias, es decir, el certificado de estibador portuario (MAPN0712) por experiencia laboral, teniendo en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizó una convocatoria para los trabajadores del Puerto de Algeciras (Cádiz).

La Consejería de Trabajo y Bienestar de la Xunta de Galicia explica que la responsabilidad de la situación es competencia de la Administración General del Estado y ha señalado que los interesados presentaron una solicitud ante la Dirección General de Empleo y Formación para la convocatoria de las plazas de cualificación profesional en el procedimiento de reconocimiento de esa experiencia profesional, ya que debido a la normativa estatal que regula la profesión, el certificado de profesionalidad que se pretende conseguir a través del reconocimiento de la experiencia no les habilitaba para el ejercicio de su labor.

En la citada Orden se hace referencia expresa a los Títulos de Formación Profesional que configuraban el Catálogo de Títulos de Formación Profesional y se excluye de la misma a los certificados de profesionalidad, al no tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

La propuesta que se realizaba desde la Administración autonómica es la de modificar la redacción de la Orden. El texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, recoge en su artículo 153.1 que las actividades incluidas en el servicio de manipulación de mercancías deberán ser realizadas por trabajadores que cuenten con alguna de las titulaciones de formación profesional de grado medio o superior o con algún certificado de profesionalidad que se determine por Orden del Ministerio de Fomento.

La presente norma resulta precisa para hacer efectiva esa previsión legal tendente a la profesionalización de los trabajadores que intervengan en la realización de las actividades que integran el servicio de manipulación de mercancías mediante la exigencia de una de las titulaciones o certificados de profesionalidad, cuya posesión

facilitará la empleabilidad de los trabajadores en un entorno que demanda una adaptación constante.

Esa disposición fue sometida a previa audiencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, a las Autoridades Portuarias y los entonces Ministerios de Educación, de Trabajo e Inmigración, de Industria, Turismo y Comercio, Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. De acuerdo con el Consejo de Estado, se dispuso sustituir el término determinación de «titulaciones» por «acreditaciones» de formación profesional exigibles para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

Se evidencia la necesidad de proceder a la actualización de la Orden FOM/2297/2012, de 23 de octubre, para que en la misma se contemple el certificado de profesionalidad MAPN0712 Operaciones portuarias de carga, estiba, descarga, desestiba como acreditación para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

Desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se publican normas que dan respuesta a iniciativas europeas, y entre ellas está el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, donde se regula el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, y además, establece el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de esa evaluación y acreditación de competencias. La relación entre títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad hacen referencia a un elemento común como base de los mismos que son las cualificaciones profesionales, sin embargo, hasta el presente no se ha dado una solución concreta. A fecha de elaboración del informe esta reclamación continúa en tramitación (14023666).

Dilaciones en los procedimientos

Las Administraciones públicas tienen la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos, sin embargo este principio esencial es el más vulnerado en la actuación administrativa. El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige que las administraciones resuelvan expresamente todos los procedimientos, deber que es vigilado por esta institución de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La citada normativa impone a la administración un verdadero deber de resolver las solicitudes que plantean los ciudadanos, constituyendo una garantía para los mismos. La Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común no excluye

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

a la Administración de ese cumplimiento en los casos en los que haya vencido el plazo para dictar resolución expresa.

La actuación de las Administraciones públicas está regida por los principios de eficacia, y celeridad en el servicio a los ciudadanos, contemplados en el artículo 3 de la citada Ley 30/1992 y en el artículo 103 de la Constitución, a pesar de lo cual se produce con frecuencia un retraso en la tramitación de los procedimientos.

La Autoridad Portuaria de Vigo y su Ría han tardado siete meses en solucionar un problema de seguridad dado el estado de abandono que presenta la marquesina situada al lado de los pantanales de embarque en el Puerto. Ante la falta de respuesta y de actuación por parte de la Administración, ha sido necesaria la actuación de esta institución para la solución del problema (15007152).