

## 13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

### 13.1 ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

El comportamiento empresarial en el mercado financiero y la obsolescencia de algunas normas para afrontar los nuevos problemas han concentrado la actividad de esta institución durante 2016.

#### **Créditos**

Durante 2016 han continuado las actuaciones sobre las dificultades de algunos ciudadanos para obtener los créditos o préstamos necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras, que acuden a empresas no financieras de capital privado.

Estas empresas facilitan la obtención de préstamos incluso a personas inscritas en los registros públicos 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 al prestatario no le es posible devolver la cantidad que firmó ante notario, se ejecuta el préstamo y se pierde la vivienda. Al capital prestado se le añaden 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 efectivamente prestado 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 y exige, 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.

Algunos prestamistas se hacen pasar por un particular que presta a otro como si fueran socios o amigos y así no tienen que cumplir ningún requisito, quedando el consumidor sin protección.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España elaboró un informe en el que se analiza el problema y se elaboran una serie de propuestas para la mejora del marco legal de protección de los consumidores. Se propone definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella determinados colectivos de personas; y precisar el concepto de persona dedicada con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición ha comunicado 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.

Ante esta situación, esta institución dirigió a la **Secretaría General Técnica de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad**, las siguientes **Recomendaciones:**

1. Estudiar la posibilidad de modificar la Ley 2/2009, de 31 de marzo, en los términos propuestos por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España:
  - definir las situaciones de estado de necesidad en el prestatario, o de sujeción a una especial protección, incluyendo dentro de ella determinados colectivos de personas;
  - precisar quienes han de considerarse personas dedicadas con carácter profesional a la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.
2. Promover la 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.

La Secretaría General Técnica de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió la decisión al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, como departamento responsable de la transposición de la Directiva 2014/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre contratos de créditos celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifica las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010. La queja continúa en trámite (15010617, 16008115).

### ***Devolución de cantidades entregadas a cuenta por vivienda no construida***

El Tribunal Supremo, mediante la Sentencia número 5263/2015, de 21 de diciembre, hizo responsable solidaria a una entidad financiera y le obligó a devolver íntegramente todas las cantidades entregadas a cuenta en su día por un comprador de una vivienda sobre plano que no llegó a construirse por la quiebra de la empresa promotora.

La Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre percibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas, que ha estado vigente hasta el 1 de Enero de 2016, establecía que los promotores tenían la obligación de avalar todo el dinero entregado a cuenta por la compra de futuras viviendas, con lo que se garantizaba la devolución del dinero anticipado a cuenta. También era obligatorio depositar ese dinero en una cuenta especial, que solo podía ser usado para la construcción de los inmuebles. Cualquier incumplimiento en los plazos por parte de los promotores les obligaba a devolver el dinero más los intereses y dar por resuelto el contrato.

En la sentencia queda constancia de que el comprador iba ingresando cantidades a cuenta del precio de la compra del inmueble en una cuenta a nombre de la promotora, pero el promotor nunca llegó a entregar al comprador aval ni seguro que garantizara su devolución por si la empresa quebraba o los plazos de entrega se incumplían y generaba indefensión al comprador ante cualquier eventualidad.

Así, el Tribunal Supremo sienta jurisprudencia sobre este particular: «en las compraventas de viviendas regidas por la Ley 57/1968 las entidades de crédito que admitan ingresos de los compradores en una cuenta del promotor sin exigir la apertura de una cuenta especial y la correspondiente garantía responderán frente a los compradores por el total de las cantidades anticipadas por los compradores e ingresadas en la cuenta o cuentas que el promotor tenga abiertas en dicha entidad».

Durante la crisis económica, muchas promotoras han quebrado y no cumplieron las exigencias de la ley, de constituir avales o seguros que garantizaran la devolución del dinero entregado anticipadamente, por ello, tras la sentencia del Tribunal Supremo, muchos tribunales están dictando sentencias a favor de los clientes.

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre si las entidades bancarias iban a devolver las cantidades anticipadas por los compradores de viviendas no terminadas, por no haber exigido al promotor la constitución de aval o seguro que garantizaba la devolución del dinero entregado a cuenta, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia, ya que muchos clientes carecen de medios económicos suficientes. En caso contrario sería necesario instar a las entidades financieras para la asunción de su responsabilidad, atendiendo al contenido de la sentencia del Tribunal Supremo, y que devuelvan las cantidades abonadas más los intereses.

La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa indicó que la decisión sobre si la jurisprudencia dictada en un caso particular es extensible a otros casos corresponde a los jueces y tribunales, también añadió que no tiene competencia para instar a las entidades bancarias a que asuman su responsabilidad solidaria atendiendo al contenido de la sentencia del Tribunal Supremo en aplicación de la Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre recibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas. Además, la norma ha sido derogada. Se ha finalizado la actuación de oficio con disconformidad (16006969).

### ***Agencias de recobro***

Con la crisis económica y el crecimiento de la morosidad se han creado numerosas empresas que gestionan el recobro de las deudas, pero como la actividad de estas no está regulada, muchas lesionan los derechos fundamentales de las personas, utilizando métodos poco ortodoxos como las amenazas, la humillación, etc.

Esta institución formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para que se regulase la actividad de recobro, que fue rechazada.

Posteriormente, se ha vuelto a insistir en la necesidad de establecer una normativa para la prestación de servicios de recobro de cantidades impagadas para evitar la existencia de empresas que utilizan métodos poco éticos. Esta Recomendación ha sido aceptada y, según la Administración, la regulación se enmarcará en la transposición de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales, cuyo plazo de transposición se encuentra vencido y ha sido incorporada a otras normas, por lo que se continuarán las actuaciones (15015768, 16001005, 16005386, y otras).

### **Certificados de fijación de saldo autorizado por notarios**

Una antigua caja de ahorros está iniciando procedimientos de ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual de ciudadanos residentes en Córdoba. Las demandas van acompañadas de actas de determinación de saldo realizadas por notarios del Colegio de Andalucía, en los que se incorpora certificado de saldo con el que los ciudadanos no están conformes, ya que dicha caja les estuvo aplicando la cláusula suelo hasta noviembre de 2013, tras la sentencia del Tribunal Supremo. Sin embargo, esta circunstancia no se recoge en los certificados.

Para los clientes, el certificado no se ha hecho conforme a las condiciones económicas de sus escrituras de préstamo. Como establece el artículo 573.1.2º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, «el documento fehaciente que acredite haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes en el título ejecutivo».

Además, según lo dispuesto en el artículo 218 del Reglamento Notarial, el documento fehaciente de liquidación o acta de fijación de saldo autorizado por el notario es un instrumento público en el que el notario comprueba si la liquidación practicada por el acreedor se ha ajustado a lo establecido en el título del que nace la obligación del deudor, sin embargo, en estos casos no figuraba la cláusula suelo.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 1/2014, de 13 de enero de 2014, señala que «las características especiales de este procedimiento de ejecución hipotecaria, a las limitadas posibilidades de contradicción del ejecutado, y a las gravosas consecuencias jurídicas que pueden acarrear, las garantías procesales deben observarse con especial rigor y con una más intensa diligencia». El criterio de la Audiencia Provincial de Córdoba es sobreseer en caso de que la cláusula suelo haya sido determinante para la cuota, pero de la certificación aceptada por el notario no se desprendía la aplicación de la cláusula suelo. Al parecer este supuesto es generalizado, por lo que se dio traslado del problema a la **Dirección General de los Registros y del Notariado** (16014799, 16017250).

### **13.2 BANCA**

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, algunas entidades financieras no rectifican su actuación, motivó que en el año 2014 se efectuase una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** para arbitrar un sistema de reclamación extrajudicial que sea verdaderamente eficaz y que imponga a las entidades bancarias a corregir su actuación para que los ciudadanos encuentren una defensa real por parte de la Administración.

Se aceptó parcialmente 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 y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

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. Posteriormente, se suspendió la tramitación de la actuación porque el Gobierno en funciones no podía presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados, o en su caso, al Senado, conforme al artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Una vez nombrado nuevo Gobierno se continúa con la actuación a fin de que informe sobre la efectiva reforma normativa, que mejore el 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, de conformidad con el encargo realizado por las Cortes Generales (14005855).

### ***Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH)***

Muchos ciudadanos se han dirigido a esta institución manifestando que en sus préstamos hipotecarios se les aplica el Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH Entidades), índice que por norma general es bastante más elevado que el Euribor, que es el que tiene la mayor parte de los préstamos hipotecarios para empresas y particulares.

Cada vez son más numerosas las sentencias que están declarando la nulidad del índice IRPH, al estimar el carácter abusivo y la falta de información dada a los clientes por parte de las entidades bancarias en el momento de su contratación. No todos los clientes se pueden permitir acudir a la vía judicial para reclamar la anulación del IRPH, dada la escasez de recursos económicos. Su temor es perder la vivienda, por no poder hacer frente a la deuda.

Se ha solicitado información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre la posibilidad de establecer medidas para solucionar el problema, sin respuesta hasta el momento de elaborar este informe (16005283, 16005641, 16005644, y otras).

### ***Suspensión de una demanda individual si hay un proceso colectivo en trámite sobre el mismo asunto***

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha decidido, en el asunto C-385/14, que la normativa procedimental española se opone al derecho de la Unión Europea, ya que no da protección suficiente a los consumidores que presentan una acción individual con el fin de declarar abusiva una cláusula contractual. La Ley de Enjuiciamiento Civil obliga al juez nacional a suspender el procedimiento en espera de una solución cuando existe una demanda colectiva.

El Juzgado de lo Mercantil de Barcelona elevó al TJUE el problema de dos consumidores que presentaron acciones individuales para que se declarara la nulidad de las cláusulas suelo en sus contratos de préstamos hipotecarios por ser abusivas.

Las entidades bancarias demandadas solicitaron la suspensión de ambos procedimientos hasta que se produjera la resolución de una demanda colectiva de nulidad, ejercitada contra dichas cláusulas por la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), al amparo del artículo 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

La sentencia del TJUE, que ha sido publicada el día 14 de abril de 2016, dictamina que la Ley de Enjuiciamiento Civil española, es «incompleta e insuficiente», así como que «no es un medio adecuado ni eficaz» para que cese el uso de cláusulas abusivas, ya que el consumidor no puede hacer valer de forma individual sus derechos al quedar vinculado obligatoriamente al resultado de la acción colectiva, en contra de lo dispuesto en la normativa europea. En concreto, en el artículo 7 de la Directiva 93/13.

La Secretaría de Estado de Justicia y la Secretaría General de Sanidad y Consumo han considerado que los intereses procesales implicados deben ser adecuadamente valorados por el Ministerio de Justicia. Hasta el momento de elaboración de este informe el Ministerio de Justicia no ha enviado respuesta alguna (16005287).

### ***Sistema SEPA (Single Euro Payments Area)***

A través del sistema SEPA se unifica una serie de instrumentos de pago, utilizados tanto en las operaciones nacionales como internacionales. De tal manera que el formato para la emisión y recepción de transferencias, adeudos bancarios o pagos con tarjeta, entre otros, sea estándar para todas esas operaciones. En España para implantar el sistema se ha aprobado la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago.

Los ciudadanos han trasladado a esta institución dos problemas que antes de la aplicación de esta normativa no existían. La recepción de transferencias por personas

distintas a las beneficiarias por existir errores en la identificación de la cuenta y la falta de información en los recibos remitidos a los clientes por el pago de los tributos.

Con la nueva normativa, para realizar las transferencias solo se considera el Identificador único, que es el código internacional IBAN que se construye a partir del tradicional Código Cuenta Cliente (CCC), que se usaba en España. No es obligatoria la vinculación del nombre del titular de la cuenta al número de esta, lo que ha provocado el pago de transferencias a sujetos distintos del beneficiario indicado en la orden dada por el cliente a la entidad emisora. Si se produce un error en el identificador único, el banco receptor no tiene ninguna responsabilidad, puesto que el artículo 44 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, establece que cuando una orden de pago se ejecute de acuerdo con el identificador único, se considerará correctamente ejecutada.

En consecuencia, lo que identifica al destinatario en una transferencia es el identificador único (IBAN), no el nombre que se proporcione, pudiendo causar perjuicios económicos importantes, pues el pagador se considera liberado de su obligación sin que el acreedor haya recibido el pago.

También se pueden producir fraudes, al no tener la posibilidad de comprobar que el identificador único pertenezca al destinatario al que se desea realizar la transferencia.

El otro problema se materializa en el cobro de tributos periódicos, según el artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.

La implantación de la normativa SEPA ha limitado el número de caracteres y los campos disponibles en los recibos, de manera que se identifican con un número los cargos tributarios en cuenta, pero no se contienen los elementos de la liquidación, y los ciudadanos se tienen que dirigir a la Administración para obtener la liquidación y conocer los elementos del tributo, así como casar la orden de pago con el tributo concreto.

Se ha iniciado una actuación de oficio y se han realizado las siguientes **Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Economía y de Apoyo a la Empresa:**

1. Establecer un sistema para que el usuario de servicios de pago al realizar una transferencia pueda comprobar la identidad del beneficiario de la cuenta de forma inequívoca.
2. Extender a todos los clientes deudores el servicio de información ampliada del campo «concepto» en adeudos SEPA.

3. Obligar a las entidades a ofrecer el servicio de información ampliada a un precio asequible.
4. Imponer a las administraciones públicas, emisoras de liquidaciones tributarias que se cobran por domiciliación bancaria, contratar este servicio o enviar una liquidación informativa con todos los datos al obligado tributario (16004203).

### ***Cláusula suelo***

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, completada por su Auto aclaratorio de 3 de junio de 2013, y las sentencias de 16 de Julio de 2014 (Rc. 1217/2013) y de 24 de Marzo de 2015 (Rc. 1765/2013), declaraba la nulidad de las cláusulas suelo en determinadas circunstancias, pero limitaba la devolución de las cantidades abonadas por su aplicación a 9 de mayo de 2013.

Con la nueva sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 2016, se podrá reclamar que, tras declarar la nulidad de la cláusula, esta no haya tenido efectos jurídicos y por lo tanto se reintegre todo lo indebidamente abonado de más desde el inicio del préstamo.

La experiencia, dada las numerosas demandas judiciales presentadas por los ciudadanos, es que pocas cláusulas suelo hipotecarias cumplen los requisitos de transparencia para no ser declaradas abusivas, por ello sería necesario establecer un sistema extrajudicial para evitar a los clientes la obligación de acudir a los tribunales de justicia para obtener el reintegro de las cantidades pagadas indebidamente.

Con este objeto, se ha iniciado una **actuación de oficio** ante el **Ministerio de Economía, Industria y Competitividad** y ante el **Banco de España** (16017568, 16017566).

### ***Cesión de créditos***

Tras la crisis financiera, la cesión de créditos y préstamos por parte de las entidades financieras a distintas sociedades gestoras de fondos se ha convertido en operación habitual. En carteras de préstamos personales con impago los fondos han pagado del orden del 5 % al 10 % del préstamo y en los préstamos hipotecarios han pagado entre un 20 % y 40 % de la deuda.

Las empresas gestoras de fondos no están notificando de forma clara a los deudores que han comprado sus deudas, utilizando intermediarios para ocultar la identidad del verdadero cesionario y tampoco informan sobre cuál es el precio de la

cesión a la que el deudor podría ejercitar el retracto. De esta forma, el deudor no tiene conocimiento de la cesión ni del precio de la misma.

Los clientes conocen que su préstamo ha sido cedido cuando las entidades bancarias inician un procedimiento de ejecución hipotecaria, ya que ante la imposibilidad de hacer frente al préstamo hipotecario solicitan la aplicación del Código de Buenas Prácticas Bancarias, recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, pero las entidades se lo deniegan alegando que ya no son titulares de los préstamos hipotecarios.

Esta institución desconoce el seguimiento que se está haciendo respecto a estos negocios cuando existen derechos de los clientes que se ven afectados. Por ello, se ha iniciado una actuación de oficio ante el Banco de España para saber el seguimiento que se realiza de esta negociación; el número de reclamaciones presentadas por los deudores; los datos recogidos de las cesiones de créditos realizadas por las entidades financieras, y los datos sobre el derecho de retracto de los deudores.

A su vez, se ha divulgado a través de la página web del Defensor del Pueblo una consulta a los ciudadanos afectados por la cesión de créditos, a fin de conocer la dimensión del problema y, tras estudiar los datos aportados, efectuar conclusiones y hacer las propuestas oportunas para mejorar la situación y evitar que se extiendan las malas prácticas en este tipo de negocios (16015066).

### ***Inobservancia o aplicación inadecuada de normas de conducta por parte de entidades de crédito***

El Banco de España, en la publicación de la Memoria de la supervisión bancaria de 2015, reconocía que debe fortalecerse la confianza de los clientes bancarios en las entidades de crédito tras los evidentes daños reputacionales ocasionados por recientes casos de inobservancia o aplicación inadecuada de normas de conducta, sobre todo en materia de comercialización de productos financieros. Pero nada indicaba sobre las medidas adoptadas al respecto.

El Banco de España señaló que dentro de sus competencias, las actuaciones supervisoras pueden derivar en la remisión a la entidad de recomendaciones, observaciones y otros escritos del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, en la remisión de requerimientos por la Comisión Ejecutiva o eventualmente, en la incoación de expedientes sancionadores.

Confirmó que, durante 2015, se incoó un procedimiento sancionador contra una entidad supervisada y se acordó igualmente adoptar otras medidas, como la remisión de

siete escritos de requerimiento y veintisiete escritos de recomendaciones y observaciones.

Se han realizado doce inspecciones, de las cuales ocho atañen al ámbito hipotecario, dos al ámbito del Código de Buenas Prácticas Bancarias, recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, y dos a cuestiones generales de transparencia.

Adicionalmente, informó que tienen abiertas veintisiete actuaciones supervisoras de distinta índole y dieciséis actuaciones de valoración del cumplimiento de requerimientos previos. También indicó que las labores de verificación asociadas a inspecciones y actuaciones supervisoras son, por lo general, muy intensivas en consumo de recursos, prolongándose considerablemente en el tiempo. Por otra parte, el cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones efectuadas a las entidades supervisadas exige, frecuentemente, cambios en sus procedimientos y aplicativos informáticos, cuya implantación requiere de plazos que, en ocasiones, pueden ser prolongados.

La valoración del grado de avance y cumplimiento del programa supervisor anual de 2016, elaborado por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, se plasmará en la correspondiente Memoria supervisión bancaria que se publicará a principios de 2017.

Se continúa con las actuaciones en la presente queja hasta que se concluya la tramitación de las actuaciones supervisoras, y conocer el resultado de las recomendaciones y observaciones realizadas por ese organismo a las entidades financieras (16006576).

### ***Código de Buenas Prácticas***

La Oficina de Defensa de la Vivienda de la Junta de Andalucía en Córdoba ha denunciado que, a pesar de cumplir los requisitos del umbral de exclusión exigidos en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, las entidades bancarias instan la ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual, sin haber dado cumplimiento a los artículos 5.4 y 5.9 del citado real decreto ley, incurriendo en supuestas faltas graves al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del mismo, incluido en el plan de supervisión del Banco de España.

Al llegar las demandas de ejecución y su contestación, muchos juzgados y tribunales no entran a estudiar el incumplimiento del Código de Buenas Prácticas Bancarias al no ser motivo de oposición.

La aplicación del Código de Buenas Prácticas Bancarias es una medida tuitiva previa para no llevar a las familias enteras a una situación de exclusión, pero la experiencia evidencia la falta de tutela efectiva del deudor de buena fe.

La comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual ha informado de que no tiene actualmente ninguna propuesta concreta para elevar al Gobierno, ello no obsta a que, en un futuro y a la vista de la información que se pone periódicamente a su disposición, pueda hacer esas propuestas.

El Banco de España ha informado sobre las actuaciones supervisoras e inspecciones que se están llevando a cabo con la incoación de expediente sancionador y la remisión de escrito de requerimientos, observaciones y recomendaciones a las entidades afectadas. Estas quejas continúan en trámite (15014622, 16000910).

### ***Tarifas por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos***

El cambio en el sistema de cobro de comisiones operado por el Real Decreto Ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos, en funcionamiento desde 1 de enero de 2016, supuso un nuevo modelo de cobro de comisiones en el que la entidad propietaria del cajero puede establecer una comisión por la retirada de dinero que será exigida a la entidad emisora de la tarjeta y esta decide si repercute o no la comisión a su cliente. Han desaparecido las redes Servired, 4B y Red 6000, mediante las cuales los ciudadanos podían sacar dinero de los cajeros con los que su entidad tuviese acuerdos sin comisión.

Este cambio implica que, al no existir limitación del importe de la comisión, el cobro por la retirada de efectivo puede que no guarde relación con el importe dispuesto. Los clientes solo pueden sacar dinero de los cajeros de su entidad sin comisión.

La mayoría de las entidades emisoras de tarjetas de crédito establecen en los contratos que suscriben con sus clientes la posibilidad de cambiar en cualquier momento las estipulaciones del contrato, entre las que se incluyen las comisiones, y que de tales modificaciones informarán con una antelación mínima de 60 días. En caso de no recibir notificación escrita del cliente en contra, considerará que ha aceptado los cambios. Son muchas las entidades que han prescindido de tal comunicación a sus clientes.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia elaboró un informe en el que se indicaba que no se disponía de resultados concluyentes por el escaso margen de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del nuevo sistema de retirada de efectivo de los cajeros automáticos. En las obligaciones de información, que afectan a las

entidades entre sí (adquirente-emisora) y a estas con los usuarios, hay aspectos que estarían reduciendo la transparencia del sistema.

Estas actuaciones continúan ante el Banco de España y la mencionada Secretaría de Estado (16000530).

### ***Tipo de interés abusivo en los créditos rápidos***

En el año 2015 se inició una actuación de oficio sobre los tipos de interés nominales y moratorios que cobran algunos comercios, entidades financieras y bancarias por los créditos denominados rápidos.

Para esta institución, la normativa vigente no evita que las entidades bancarias fijen en los contratos tipos de interés, remuneratorios y moratorios, que pueden ser considerados abusivos, y que perjudican gravemente a los ciudadanos.

Según la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, los intereses remuneratorios han de ser superiores en el caso de préstamos personales en comparación con los préstamos con garantía hipotecaria, ya que la falta de garantías reales aumenta el riesgo de crédito del acreedor.

El artículo 18.1 de la Orden EHA/2899/2011, establece que, antes de que se celebre un contrato de crédito o préstamo, la entidad de crédito debe evaluar la capacidad del cliente para cumplir con las obligaciones derivadas del contrato. Es decir, si del análisis de solvencia la entidad comprueba que el consumidor no va a tener capacidad para afrontar las obligaciones de pago de un préstamo, la entidad tiene la obligación de abstenerse de celebrar el contrato. Los ciudadanos que cumplen regularmente con sus obligaciones no tienen por qué cargar con las consecuencias del alto nivel de impagos, soportando un elevado tipo de interés remuneratorio y moratorio.

Esta institución ha insistido en que los intereses remuneratorios y moratorios deben quedar limitados a dos veces el interés legal del dinero según criterio jurisprudencial. Por ello, se ha recomendado esa limitación (15016978).

### **13.3 SEGUROS**

En 2016 han aumentado las quejas sobre el procedimiento seguido ante la Dirección General de Seguros, sobre todo las relativas a las dilaciones del mismo y a la falta de ejecutividad de sus resoluciones.

### ***Seguros vinculados a préstamos hipotecarios***

Ha seguido 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, y la disposición adicional vigésima de la Ley 10/2014.

Esta institución ha insistido en distintas ocasiones en la necesidad de aprobar una disposición sin esperar a la nueva directiva, pero el Ministerio de Economía persiste en considerar más adecuado esperar a la transposición de la directiva al derecho español una vez que esta sea adoptada (11021077).

### ***Discrepancias de los asegurados***

Como en otros años, los asuntos que se han planteado ante esta institución de forma más generalizada, sobre los distintos tipos de seguros, son las discrepancias entre los clientes y las compañías aseguradoras con respecto a la indemnización que corresponde por los siniestros, el incremento de la tarifa, las demoras en la cobertura del seguro, así como la denegación en la cancelación de una póliza contratada, en el caso de que no se comunique con dos meses de antelación a su vencimiento. La demora en resolver las reclamaciones por parte de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones es una cuestión que se ha incrementando, así como la falta de efectividad del Servicio de Reclamaciones, al no ser vinculantes las resoluciones (16000291, 16000339, 16001287, entre otras).

## **13.4 ENERGÍA ELÉCTRICA**

El Defensor del Pueblo ha afirmando con reiteración que 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 de 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 consecuentemente la igualdad de oportunidades. Igualmente, el suministro eléctrico es esencial para salud, dado que los frigoríficos son imprescindibles para la adecuada conservación de los alimentos. Por ello, la regulación de las condiciones en que se presta el suministro eléctrico ha de atender a este rasgo

esencial del suministro eléctrico, cuando tiene por objeto consumidores domésticos en su vivienda habitual.

Están abiertas varias actuaciones orientadas a obtener modificaciones normativas de alcance general para responder a los problemas detectados sobre el suministro eléctrico como elemento fundamental del derecho a la vida. De las recomendaciones formuladas ya se dio cuenta en los informes de 2014 y 2015. Muchas de ellas continúan abiertas, pues durante 2016 han estado suspendidas por la larga duración del Gobierno en funciones. A continuación se analiza de manera sucinta cada una de ellas.

Como actuaciones significativas en este ámbito ha de mencionarse la intervención de oficio del Defensor del Pueblo tras el fallecimiento de una anciana en la localidad de Reus (Tarragona), como consecuencia de un incendio provocado por las velas con las que se iluminaba al carecer de suministro eléctrico, la actuación continúa en trámite (16014903). O la actuación de oficio tras el corte de suministro en unas viviendas sociales de Parla (Madrid), que se comenta más adelante, en este mismo capítulo.

### ***Bono social***

Una de estas recomendaciones sobre el cambio normativo afecta al bono social, que sigue regulado al margen de la renta. Esta circunstancia determina que los recursos orientados a combatir la pobreza energética no se empleen adecuadamente y hay personas que, por sus escasos ingresos, necesitan percibir la energía a una tarifa bonificada y no se les reconoce el derecho a ello. Ya en 2014, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía modificar los requisitos de concesión del bono social eléctrico, en relación con la renta del peticionario y no a otros criterios, y a lo largo de 2016, se han seguido recibiendo quejas sobre esta cuestión. Esta **Recomendación** sigue pendiente de aceptación (11021175, 16002737, 16004206, 16004249).

### ***Elevada proporción de la parte fija de la factura eléctrica***

Otro de los aspectos controvertidos es la elevada parte fija del recibo eléctrico, que corresponde a los costes regulados del sistema. La proporción que dicha parte fija representa sobre el total se ha incrementando en los últimos años hasta alcanzar unos mínimos muy elevados, lo cual afecta sobre todo a los hogares en los que no se registra consumo durante la mayor parte del año. En 2014 se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía revisar la distribución del concepto fijo y variable de la factura eléctrica cuya actual configuración no incentiva el ahorro y se está a la espera de que

dicha secretaría comunique si finalmente acepta la recomendación. Durante 2016 se han seguido recibiendo quejas sobre esta cuestión (14002962, 16009941, 16016968).

### ***Flexibilización de la potencia contratada y aplazamiento de deudas***

La reducción y flexibilización de los tramos de potencia de energía eléctrica contratada continúa en trámite. La normativa vigente solo permite solicitar cambios de potencia contratada cada doce meses, lo cual no ofrece la respuesta requerida a las necesidades de muchos suministros. También se ha iniciado una actuación de oficio que sigue abierta sobre la posibilidad de aplazamiento de las deudas contraídas por los ciudadanos con las empresas comercializadoras o distribuidoras de energía eléctrica, sin que se lleve a cabo el corte de suministro (15004461, 15010425, 15010992).

### ***Procedimientos de persecución del fraude eléctrico***

También continúan pendientes de respuesta las recomendaciones orientadas a que los procedimientos de persecución y detección del fraude eléctrico se desarrollen con garantías, respetando el derecho a la presunción de inocencia. El necesario proceso de aprobación del real decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, ha estado paralizado durante el tiempo que ha durado la situación en funciones del Gobierno. Han estado suspendidas en consecuencia las recomendaciones consistentes en:

- 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;
- 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 (14004480 y otras).

### ***Presunción de inocencia en los procedimientos de persecución del fraude eléctrico***

La necesidad de establecer garantías en la inspección del fraude eléctrico, de manera que nadie sea condenado a pagar las correspondientes penalizaciones cuando no haya pruebas de cargo suficientes, continúa pendiente. La normativa vigente permite establecer penalizaciones por fraude de energía eléctrica que fácilmente alcanzan los dos mil euros con el solo testimonio del empleado de las empresas distribuidoras o incluso de subcontratas. Desde el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, se otorga a tales empresas un incentivo económico por el «fraude detectado», y coincidiendo con la entrada en vigor de esa disposición comenzaron a plantearse quejas por personas que alegaban sentirse indefensos al haber sido acusados de fraude eléctrico sin las debidas garantías probatorias.

Ante esta situación, la labor del Defensor del Pueblo se ha orientado en una doble dirección:

- de un lado, y ante el Estado en cuanto titular de la competencia normativa, se ha recomendado cambiar la regulación con objeto de garantizar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico de manera que la penalización por fraude eléctrico no pueda ser impuesta sin la intervención de un funcionario de carrera, recomendación que se halla pendiente de respuesta (15000649);
- de otro, ante los órganos de las comunidades autónomas, encargados de la ejecución de la normativa estatal, procurando que, aun en ausencia de una normativa garantista, apliquen directamente el derecho fundamental a la presunción de inocencia, que reconoce el artículo 24 de la Constitución en su manifestación a no ser condenado sin pruebas de cargo. Una ciudadana acusada de haber cometido un fraude eléctrico a la que se le reclamaban 715,40 euros. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, el Servicio Territorial de Industria y Energía de Valencia estimó su reclamación, ordenando a la empresa devolver el importe cobrado (16006004, entre otros casos).

Se ha realizado una **Sugerencia** a la **Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de Aragón**, para revisar de oficio la valoración probatoria realizada en un procedimiento por fraude para respetar el derecho a la presunción de inocencia de una ciudadana, a la que se le reclamaba por una supuesta manipulación de su equipo de medida. La Administración ha aceptado el criterio expresado por esta institución de que la falta de comprobación material, por parte de una autoridad pública, suponía una quiebra del principio de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, lo que entendió que procedía el inicio de un procedimiento de revisión de oficio (14016386).

### ***Privación de suministro en viviendas sociales de Parla (Madrid)***

Un edificio de viviendas sociales del Ayuntamiento de Parla se vio privado de suministro eléctrico, lo que afectó a más de mil personas residentes en el inmueble, muchas de ellas menores en edad escolar. El corte de suministro había sido solicitado por la fundación que gestionaba el inmueble por encargo del ayuntamiento, tras la quiebra de la concesionaria original, y se detectó que el edificio contaba con un único contrato de suministro eléctrico y que no existían, por lo tanto, contadores individuales que permitieran medir el consumo de cada arrendatario, muchos de los cuales se encontraban al corriente de pago de su factura.

Ante esta situación, se recomendó al Ayuntamiento de Parla el restablecimiento del suministro con carácter inmediato, la instalación de contadores individuales que permitan individualizar el consumo de cada arrendatario y la investigación del destino de las subvenciones concedidas a una fundación para abonar los gastos del suministro eléctrico que no había sido pagado a la compañía. Como complemento, se recomendó a la **Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid** que facilitase las acciones necesarias para la firma de un nuevo contrato de suministro, la instalación de contadores individuales y la firma de contratos de suministro individuales. El suministro de energía eléctrica de momento ha sido restablecido y las actuaciones permanecen abiertas (16013229, 16013266, 16013277, entre otras muchas).

## **13.5 AGUA**

Como en años anteriores, las quejas del 2016 se han centrado en el importe excesivo en la facturación y corte de suministro de agua. En bastantes ocasiones los interesados se dirigieron a esta institución antes de presentar la correspondiente reclamación ante la empresa suministradora de agua, o ante el ayuntamiento correspondiente. En estos supuestos se informó de la necesidad de presentar previamente ante el órgano competente la correspondiente reclamación.

### ***Facturación***

Un caso concreto de facturación excesiva del agua es el ocurrido en Cuzcurrita de Río Tirón (La Rioja). Al realizarse la lectura del contador de agua, el ayuntamiento detectó un consumo desmesurado de suministro en una vivienda. El propietario indicó que el fontanero municipal que había acudido a su domicilio le informó de la existencia de una fuga producida por la rotura de una junta en la tubería situada al lado del contador, correspondiendo el cargo al abonado conforme al Reglamento de servicios de suministro

de agua potable, recogida de residuos sólidos urbanos y saneamiento de Cuzcurrita de Río Tirón.

Ante el perjuicio económico que ello supone para los usuarios, se sugirió revisar la facturación realizada, aplicando el consumo medio o habitual en otros semestres y se recomendó incorporar a la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación en los casos en que se produjeran consumos desorbitados por averías en las instalaciones. La corporación local consideró que la facturación del agua se realizó conforme a la normativa vigente (15014369).

### ***Corte de suministro***

La localidad de Lliçà d'Amunt (Barcelona) soporta desde hace años el corte de suministro de agua debido al estado obsoleto en que se encuentran las tuberías, sin que por parte del ayuntamiento de la localidad se adopte una solución. En alguna ocasión el corte del suministro se mantuvo durante casi tres días. La corporación local informó que se había aprobado un plan de inversión para la red del agua con el objeto de reducir el número de averías e incidencias. En la fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16004700).

Un vecino de Santiurde de Toranzo (Cantabria) sufrió cortes de larga duración en el suministro del agua y sin aviso previo, lo cual le generó graves problemas, al convivir con un menor. Se tuvo conocimiento por parte de la corporación local que dichos cortes eran puntuales y producidos por la escasez, ya que, debido a la sequía, los manantiales se agotaban casi por completo y el agua no llegaba a todos los puntos.

Con el objeto de dar solución al problema, la entidad local remitió a la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria un escrito relativo al proyecto Plan municipal de abastecimiento de agua, en el cual se fijaban las prioridades y se establecían las directrices de la acción pública al objeto de garantizar un uso racional del recurso y optimización del sistema. Para poder ir acometiendo las fases del proyecto, dadas las dificultades económicas, el ayuntamiento solicitó de dicha consejería la colaboración necesaria para llevar a cabo la ejecución del mismo. Para poner fin a los problemas de abastecimiento en la época estival se aprobó un acuerdo de cesión del derecho al uso privativo de las aguas entre el Ayuntamiento de Santander y el Ayuntamiento de Santiurde de Toranzo (14017447).

## 13.6 LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO

### ***Regulación de los alquileres turísticos***

La regulación del régimen jurídico aplicable a los alquileres de viviendas para alojamientos turísticos ha seguido siendo objeto de quejas en 2016, como ya lo fue en 2015, por parte de los propietarios afectados. Las comunidades autónomas han comenzado a regular este tipo de actividad, por lo que han llegado las primeras quejas de ciudadanos que consideran que las Administraciones restringen la libertad que disfrutaban hasta la fecha (16010373, 16014636, 16017362).

En esta regulación entran en juego los legítimos intereses de los propietarios a obtener una rentabilidad económica por su propiedad, pero también otros derechos e intereses igualmente dignos de protección, como la ordenación urbanística, medioambiental o el derecho a la intimidad personal y familiar de los demás residentes del inmueble, por lo que la valoración de las medidas acordadas necesariamente tiene carácter casuístico.

En el informe correspondiente a 2015 se dio cuenta de una actuación relativa a la normativa de las Islas Baleares que impide a los propietarios de apartamentos ofertarlos en alquiler turístico, salvo que cedan su explotación a la misma empresa que ya comercializa el resto de las unidades del edificio. Se ha recomendado que en estos supuestos, en que conviva el uso residencial y el uso turístico, se permita a los particulares ofertar sus viviendas como alquiler turístico, sin más restricciones que las establecidas a las empresas. La recomendación está pendiente. Esta comunidad autónoma ha preparado un anteproyecto de ley sobre el que ya se ha recibido una queja de una persona, que discrepa sobre la necesidad de la autorización de la comunidad de propietarios para ofertar una vivienda en alquiler turístico (14018557, 16017362).

Otras comunidades autónomas también han legislado sobre esta cuestión y las normas han sido objeto de crítica.

Se ha iniciado una actuación de oficio sobre una posible vulneración de los derechos de propiedad y libertad de empresa por la Administración autónoma de Canarias y, en su caso, proponer medidas para su corrección. El objeto de la actuación se centra en tres problemas principales:

- 1) la prohibición, para los particulares afectados, de residir en viviendas de su propiedad;
- 2) el principio de unidad de explotación, que impide a los particulares ofrecer directamente un apartamento de su propiedad en régimen de alquiler turístico;

3) la posible pérdida de la propiedad por incumplimiento de determinados deberes de conservación y rehabilitación.

Al margen de las razones de interés general que pueden estar detrás de esta normativa, es evidente que tales restricciones afectarían de manera sobrevenida a propiedades que fueron adquiridas sin limitación alguna, por lo que debe valorarse si se está vulnerando la garantía de indemnización para los propietarios afectados que exige el artículo 33 de la Constitución española (16000714).

### ***Defensa de la competencia***

La fase de información reservada es previa al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y no está contraída a un plazo concreto. Como el procedimiento no se ha iniciado, no existen garantías para los interesados. La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tampoco establece un límite temporal en esta fase, de manera que no se ha tenido en cuenta el principio de seguridad jurídica al que se debe someter la acción administrativa. Continúa en trámite una actuación precisamente relativa a la larga duración de la fase de información reservada por parte del servicio instructor del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura (16008365).

También cabe mencionar una queja en la que a un denunciante no se le dio información del resultado de las actuaciones reservadas practicadas tras su denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, por lo que desde el Defensor del Pueblo se planteó la **Sugerencia** de notificar al denunciante de una conducta anticompetitiva si se inicia o no procedimiento sancionador. La **Sugerencia** fue aceptada (15015106).

Respetar las normas de defensa de la competencia es obligado no solo para los particulares, sino también para los entes públicos cuando actúan como empresa, es decir, ofreciendo bienes y servicios en el mercado. Esta situación se ha planteado en relación con una queja sobre la negativa de venta de billetes con descuento por parte de la entidad pública concesionaria de Teleférico del Teide. Las actuaciones se han derivado al **Servicio Canario de Defensa de la Competencia** para que estudie la cuestión y dictamine al respecto (15013369).

Otra actuación reseñable en este ámbito es la relativa al precio de los carburantes de automoción en Lanzarote. Como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, el Servicio de Defensa de la Competencia de Canarias acordó la apertura de un proceso de investigación al respecto (14021767).

## **Comercio**

Como es habitual en las reclamaciones presentadas en tema de comercio, la mayoría hacen referencia a la venta ambulante y a la concesión de licencias municipales.

### ***Venta ambulante***

En el informe del año anterior se puso de manifiesto el inicio de actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid**, ante las molestias que ocasionaba la venta ambulante en una calle peatonal. Los vendedores ambulantes, una vez finalizada la actividad, dejaban los restos de mercancía en la vía pública, lo que genera suciedad e insalubridad en el barrio. Tras ser reprendidos por la policía, volvían y continuaban con la venta. Ante la persistencia de dicha actividad, la corporación local, consciente de que la venta ambulante ilegal es un problema de carácter eminentemente educativo, con un fuerte componente socioeconómico, promovió campañas de sensibilización ciudadana desde la Dirección General de Comercio, así como la tramitación de un Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Asociación Nacional para la Defensa de la Marca (ANDEMA). Su objetivo era aunar esfuerzos contra la venta de falsificaciones, distribuidas principalmente a través de la venta ambulante no autorizada (14003106).

En Santander se cambió la ubicación del mercadillo municipal. El temor a un perjuicio para los vendedores y para los vecinos de la zona dio lugar a una actuación de esta institución ante el **Ayuntamiento de Santander**. El ayuntamiento tuvo en cuenta un informe policial sobre los problemas derivados de la celebración del rastro en el Pasaje de Peña. La corporación local mantuvo reuniones con los titulares de las autorizaciones con el objeto de buscar de manera conjunta un nuevo emplazamiento. Una vez realizado el cambio de sitio no fue necesario suspender ninguna jornada de trabajo para los vendedores (16013044).

### ***Licencia municipal***

El **Ayuntamiento de Ciutadella (Menorca)** procedió al embargo de la cuenta bancaria de un ciudadano al no contar el local de su propiedad con la preceptiva licencia municipal para ejercer la actividad de alquiler de vehículos. Desde el inicio del expediente, el ciudadano alegó no ejercer la titularidad de la actividad empresarial o comercial, ya que se trataba de un empleado que regentaba el local, circunstancia que no fue tenida en cuenta durante la tramitación del expediente. Se incoó expediente sancionador y se propuso la imposición de una sanción económica. Contra la resolución, el interesado interpuso recurso de reposición, reiterando de nuevo su falta de responsabilidad en el ejercicio de la actividad de alquiler de vehículos, que no fue

resuelto por el ayuntamiento. Ante dicha circunstancia, dirigió sendos escritos al Departamento de Recaudación Ejecutiva de la corporación local, comunicando la notificación de la providencia de embargo de la cuenta bancaria y solicitando la suspensión de la ejecución, además de la devolución íntegra de las cantidades embargadas incrementadas con los intereses correspondientes, escritos que tampoco fueron atendidos por la corporación local.

El Ayuntamiento de Ciutadella acordó retrotraer las actuaciones administrativas municipales al momento de contestación del recurso, que fue estimado parcialmente. Fue necesario formular un **Recordatorio de deberes legales** sobre la obligación de resolver que impone el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La queja continúa en tramitación (14021238).

### 13.7 CONSUMO

Las preocupaciones de los ciudadanos que se dirigen a esta institución en materia de consumo no varían significativamente de un año a otro, aunque la casuística se va amoldando a las nuevas realidades que surgen en nuestra sociedad.

En 2016 se ha registrado un incremento del número de quejas recibidas en este ámbito, aunque esto se debe a un importante número de quejas relativas a la situación de las personas celiacas, que fueron objeto de tramitación agrupada y en el que no solo se contienen aspectos relacionados con la materia que ahora se trata, sino también demandas de carácter sanitario y social. Este grupo de quejas se ha vinculado con la preparación de un estudio monográfico que se halla en su última fase de redacción al tiempo en que se cierra el presente informe.

En el pasado informe se destacaba un aumento de las quejas sobre problemas surgidos por transacciones de comercio electrónico que se ha visto confirmado en 2016. Las discrepancias con relación a los servicios de atención al cliente, la actividad de los centros de enseñanza no reglada, el incumplimiento de la normativa en materia de garantías, el comportamiento abusivo de algunas empresas de alquiler de vehículos y talleres de reparación, siguen siendo inquietudes recurrentes. La actuación y las prácticas de gestión de créditos de las clínicas dentales privadas se atisban también como un ámbito de creciente preocupación de los ciudadanos.

Respecto a la actividad administrativa, objeto propio de la actuación del Defensor del Pueblo, la disconformidad con las resoluciones dictadas por los órganos de consumo sigue siendo motivo de queja, así como la insatisfacción ante el sistema extrajudicial de resoluciones de conflictos, por su falta de obligatoriedad, y la posición de los consumidores en los procedimientos administrativos en materia de consumo.

El conjunto de la actividad de esta institución en este campo está, en términos cuantitativos, más dedicado a informar sobre los procedimientos a disposición de los ciudadanos para hacer valer sus intereses en esta materia, al carecer la mayoría de las quejas de una actuación administrativa previa que supervisar. De hecho, las tramitaciones con organismos administrativos no se concentran de manera significativa en ninguno de ellos, con la lógica excepción de la **Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)**, con la que se siguen las cuestiones de alcance general.

### ***Transposición de la Directiva ADR***

Durante 2016 ha continuado el seguimiento de la transposición de la Directiva 2013/11/UE (ADR), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. La **AECOSAN** ha informado de que no se han registrado avances significativos como consecuencia de que el ejecutivo estuvo en funciones durante la mayor parte del año. Cabe esperar que con la normalización de la situación política pueda retomarse el proceso (15000449).

### ***Conflictos negativos de competencias entre autoridades territoriales***

Se producen situaciones de indefensión para los consumidores derivadas de la concurrencia de dos administraciones públicas de consumo por razón del territorio. La cuestión ya se había planteado a la **AECOSAN** en 2014. En la última información remitida se ha señalado que la Comisión Sectorial de Consumo ha confeccionado un cuestionario para su cumplimentación por las autoridades autonómicas, al objeto de disponer de un catálogo general de procedimientos y métodos de gestión, sobre el que espera llegar a conclusiones y recomendaciones para mejorar la atención de las reclamaciones. Estaba previsto presentar el documento a finales de 2016, pero al cierre del presente informe aún no se ha recibido (12007835 y 13025726).

### ***Articulación y aplicación del derecho de desistimiento***

Un ciudadano se dirigió a la institución manifestando su disconformidad ante la no aceptación de su renuncia a la contratación de un curso por parte de un centro de enseñanza no reglada y, por tanto, la no devolución del dinero entregado. El curso en cuestión se vinculaba a la realización de unas prácticas en un centro de trabajo y se comercializaba bajo la apariencia de un proceso de selección.

Se iniciaron actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid** para conocer el criterio aplicado a la reclamación respecto del ejercicio del derecho de desistimiento. Desde el ayuntamiento se ha entendido que en este supuesto no cabe ejercitar el derecho de desistimiento por ser un contrato suscrito en un establecimiento mercantil, cuyo titular no lo contempla en su oferta comercial o publicitaria, y por el escaso margen de apreciación con que se ha regulado la cuestión en la normativa general, que puede dejar al consumidor en una posición muy precaria.

Al cierre del presente informe se ha tenido conocimiento de que, tras analizar el problema general con este tipo de empresas que aúnan la condición de agencias de colocación y centros de formación, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid resolvió, el 29 de diciembre de 2016, que se presentara una acción colectiva de defensa de los consumidores (15013328).

#### ***Contenido informativo de la hoja de reclamación***

Un ciudadano compareció ante el Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad por el archivo de su reclamación por parte del Servicio Provincial de Turismo de Huesca. El motivo para el archivo fue haber transcurrido el plazo previsto para presentar dicho documento ante el organismo oficial competente, aunque el reclamante alegó desconocer que existía dicho plazo.

Analizada la cuestión por la institución, se comprobó que en las instrucciones para cumplimentar las hojas de reclamaciones de turismo detalladas en el reverso del modelo oficial no se especificaba plazo alguno para realizar la presentación y así se comunicó a la **Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón**. Este organismo informó de que, en atención a las consideraciones realizadas por la institución, se había estimado necesario contar con una normativa propia que regulara las hojas de reclamaciones en materia de turismo, pero que hasta que se aprobara la correspondiente normativa se aplicaría el Real Decreto 2199/1976, de 10 de agosto, sobre reclamaciones de los clientes de los establecimientos de las empresas turísticas. Asimismo, indicó que se habían impartido instrucciones a los servicios provinciales para incluir la mención expresa del plazo de presentación de las reclamaciones en sus instrucción (15012433).

#### ***Paralización de los procedimientos sancionadores***

La Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015 declara la inconstitucionalidad del artículo 50.1 del texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, lo que ha dado lugar a actuaciones con la **Consejería de Salud y Políticas**

**Sociales de la Junta de Extremadura**, a la que se instó a resolver los procedimientos según la normativa correspondiente teniendo en cuenta dicha declaración de inconstitucionalidad.

El **Instituto de Consumo de Extremadura (INCOEX)** informó de que se elevaron varias consultas a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura, a fin de obtener un pronunciamiento al respecto. Asimismo, para dar una solución a los expedientes sancionadores afectados, elaboraron un borrador de disposición derogatoria de los artículos 29 a 31 bis, de la Ley 6/2001, de 24 de mayo del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, para incluirla en la Ley de acompañamiento de presupuestos. Sin embargo, ante la tardanza en su aprobación, y teniendo en cuenta el riesgo de prescripción de las actas de inspección, se resolvió no proceder a incoar expedientes hasta la publicación de la mencionada reforma normativa que contemplase lo establecido en la Sentencia 10/2015.

Al tiempo en que se redacta el presente informe se están recibiendo quejas de afectados por esta situación, lo que dará lugar a nuevas actuaciones (14013208 y 15014882).

#### ***Reactivación de la actividad arbitral en Castilla-La Mancha***

Ante las incidencias y demoras apreciadas en la tramitación de las reclamaciones y solicitudes de arbitraje en materia de consumo, se solicitó nueva información a la **Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, sobre las medidas previstas para corregir esta situación. La citada consejería señaló que la actividad administrativa se había reanudado con la participación de las asociaciones de consumidores y apuntó a que la dualidad existente entre el arbitraje de consumo y el de transporte no favorece la eficiencia en los procedimientos administrativos. La consejería enumeraba una serie de medidas para agilizar los procedimientos de mediación, para la tramitación de reclamaciones y para optimizar la gestión, pero no se facilitaba información sobre el estado de tramitación de los expedientes, por lo que la actuación continúa abierta (15009570).

#### ***Afectados por el fraude de una compañía de automóviles***

La institución se interesó por las medidas que desde las administraciones públicas se han puesto en práctica para esclarecer las irregularidades detectadas en el control de emisiones de determinados vehículos de una marca de automóviles y para garantizar los derechos de los consumidores ante nuevos posibles fraudes.

La **Agencia Catalana de Consumo** es, por razones territoriales, el órgano competente para conocer del asunto desde la perspectiva de la protección de los consumidores, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Dicha agencia ha comunicado que realiza actuaciones de inspección y de control de mercado por los hechos denunciados, por lo que se está a la espera de los resultados de esta labor.

La **Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa** informó por su parte sobre las acciones realizadas con los grupos automovilísticos con plantas de fabricación en España, para que confirmaran que no habían fabricado vehículos con cualquier tipo de software o dispositivos encaminados a camuflar las emisiones reales de sus vehículos. Las empresas aseguran que no disponían en sus modelos de ningún dispositivo similar al empleado por el fabricante, ni en las plantas de producción española ni en las situadas en otros países de la Unión Europea (16000986).

#### ***Regulación de los centros de enseñanzas de idiomas no reglada***

No se han registrado avances en el seguimiento de las **Recomendaciones** que se realizaron 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 de estos centros. Es un asunto sobre el que el Defensor del Pueblo ha insistido a la Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de ese Gobierno autónomo, ahora competente (14012622).

### **13.8 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

Las consecuencias de la falta de presupuesto han sido el núcleo central de las quejas, sobre todo en casos de contratación con la Administración local.

#### ***Falta de pago***

Como en años anteriores las reclamaciones de los ciudadanos se han fundamentado en las dificultades para percibir en la mayoría de los casos de las Administraciones locales las cantidades adeudadas, lo que ha ocasionado graves perjuicios económicos. Esta situación se dio en administraciones como el Ayuntamiento de Marín (Pontevedra), el Ayuntamiento de Sevilla y el Ayuntamiento de Cantoria (Almería) (14021893, 15010648, 16007575).

En muchas ocasiones el pago se dilata en el tiempo y es necesario realizar varios requerimientos a la Administración correspondiente para que informe sobre la cuestión planteada. Esta situación se puso de manifiesto en el informe del año 2015 respecto a las siguientes administraciones: Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), que en el año 2013 realizó una contratación de una sesión de cuentos en la biblioteca municipal de esa localidad por un importe de 250 euros. Fue necesario realizar dos requerimientos y un Recordatorio de deberes legales sobre la obligación recogida en el artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que no fue aceptado por la corporación local. El Ayuntamiento de Canales de la Sierra (La Rioja) ha necesitado el transcurso de un año para que se hiciera efectivo el pago de la cantidad adeudada. La situación continúa con la Mancomunidad Suroccidental de Asturias, que desde el año 2012 adeuda a un ciudadano diversas facturas (14009193, 14021359, 15001196).

### ***Demoras en los procedimientos***

Una cuestión frecuente es la demora en la resolución de recursos administrativos. Se formuló un recurso de reposición ante el Ayuntamiento de Totana (Murcia) contra la resolución del contrato de servicio de vigilancia rural. La entidad local comunicó la notificación de la resolución y se procedió a la finalización de las actuaciones iniciadas. Pero el interesado volvió a plantear la falta de resolución expresa, por lo que fue necesario efectuar un Recordatorio de deberes legales, que en la actualidad continúa en tramitación.

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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el artículo 103 de la Constitución, a pesar de lo cual se producen con frecuencia retrasos en la tramitación de los procedimientos (13016340).

## **13.9 SUBVENCIONES**

Como es habitual a lo largo de los últimos años, la insuficiencia económica de las Administraciones públicas da lugar a la demora en el pago de subvenciones y ayudas ya reconocidas, que unido al desconocimiento por parte de los ciudadanos de la fecha prevista para su cobro, independientemente de que los proyectos se hayan realizado por parte de los particulares, origina un perjuicio económico para los beneficiarios.

Este es el caso de la **Secretaría General de Agricultura y Alimentación** que, en el mes de diciembre de 2015, concedió una subvención destinada a la Conservación y

Gestión Sostenible de Bosques Autóctonos: Prioridades Ecosistémicas Estratégicas ante el Cambio Climático, pero no la abonó. El interesado solicitó un pago a cuenta de la subvención concedida, ya que su incumplimiento le generó graves daños y perjuicios. En el momento de elaboración de este informe continúa en tramitación (16007856).

En el año 2012, la antigua **Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana** concedió una ayuda a transportistas autónomos de vehículos auto-taxi para la adquisición de vehículos adaptados al transporte de personas con discapacidad, así como la adquisición e instalación de dispositivos de conexión a centrales de llamadas. Fue necesario el transcurso de tres años para hacer efectivo el pago al beneficiario (15015036).

Un motivo que se repite habitualmente es el impago de la prestación económica por hijos menores de tres años. El **Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña** concedió la mencionada ayuda a una persona. A fecha de presentación del informe está pendiente el abono del año 2010 y de la parte devengada del año 2011 (11024546).

Otra causa de queja es la que origina la solicitud de reintegro por parte de la Administración concedente de la subvención. Hay que destacar el caso de una ciudadana que solicitó a la antigua **Consejería de Industria y Trabajo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** una ayuda a la inversión empresarial, que fue concedida mediante Resolución de la Dirección General de Promoción Empresarial y Comercio. Comprobado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución de concesión, se procedió al abono a favor de la beneficiaria. Como consecuencia de un incendio fortuito, la mencionada Dirección General acordó iniciar el procedimiento de reintegro. Al tratarse de una situación de fuerza mayor, la interesada solicitó el archivo de las actuaciones practicadas y comunicó su intención de invertir la indemnización del seguro en poner de nuevo en marcha la actividad para la cual le fue concedida. Iniciadas las actuaciones desde esta institución, la Administración consideró que tanto el procedimiento seguido como la resolución que puso término al mismo se limitó al cumplimiento estricto de la legalidad vigente. A fecha de elaboración del informe continúa en tramitación (16002416)