



1.11.1 Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, la conflictividad en este ámbito de actividad es cada vez mayor tal como se deduce de los datos que constan en las memorias del Departamento de Conducta y Reclamaciones. Este hecho probablemente responda a graves conflictos que han afectado a un importante número de la población, como las reclamaciones por las preferentes y las cláusulas suelo. Pero también tenemos el convencimiento de que, pese al esfuerzo normativo por mejorar la transparencia e información al consumidor, las actuaciones concretas de entidades financieras cada vez están más alejadas de los intereses de sus clientes rayando en muchas ocasiones en la utilización de mecanismos que les amparan o, directamente, en vulneraciones de las



limitaciones impuestas. **Un porcentaje creciente de la población siente una importante desconfianza hacia su propia entidad financiera** al tiempo que está más informada de sus derechos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

Por otra parte, **no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa** como las Comisiones de Seguimiento, siendo una de las funciones asignadas la de velar por la aplicación de



estándares homogéneos en su ejecución. De este modo, sigue a criterio de cada uno de los Servicios Sociales comunitarios las decisiones relativas a la consideración de la situación de urgencia social para determinar la admisibilidad de las ayudas o el propio importe de las ayudas a asignar.

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

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

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

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

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

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

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la **prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica** por no poder hacer frente al pago del suministro. Asimismo, debiera reconocer el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a **recibir un suministro mínimo vital de 3 m³ por persona y mes de forma gratuita.**

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

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

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

La defraudación de fluido eléctrico y análogos, entre los que se citan gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, **tiene ahora la consideración de delito** con independencia del



importe económico de lo defraudado, mientras que con la normativa anterior se distinguía entre delito y falta en función del valor de lo defraudado.

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

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

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

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

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

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

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

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

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

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