



Frente a los retrocesos mencionados, merece destacar que observamos un **avance en el ámbito de la mediación como mecanismo de solución de conflictos** intersubjetivos. En este sentido, existe ya un Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación que opta por imponer a las partes un intento de mediación previa a la interposición de determinadas demandas o bien cuando el tribunal en el seno de un proceso lo considere conveniente.

Resulta de especial interés que el proyecto normativo prevea imponer la mediación para el ejercicio de la acción para exigir el pago de deudas garantizadas por hipoteca constituida sobre un bien inmueble que constituya la vivienda habitual del deudor o de su familia, sin que pueda despacharse la ejecución en caso de no acreditarse el intento de mediación (propuesta de modificación de los artículos 681 y 686 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil).

Pese a todo, la efectiva implantación de estas medidas queda postergada a los tres años de la aprobación de la norma.

Tampoco hemos avanzado mucho en materia sancionadora, cuando se producen incumplimientos de la normativa de protección de las personas consumidoras por parte de las empresas prestadoras de servicios. Incluso podríamos hablar de retroceso cuando la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha restringido más si cabe el papel del denunciante.

Sobre este asunto hacemos mención en el apartado dedicado a la Administración de consumo, a la que precisamente dirigíamos Resolución en tal sentido.

Por último, en este apartado introductorio nos parece oportuno destacar algunos **avances en la garantía de suministros básicos tanto de luz como de agua**.

Aunque en los apartados correspondientes que desarrollamos a continuación damos cuenta detallada de las quejas recibidas en esta materia y nuestra valoración de la situación, podemos dejar apuntado que se ha hecho un esfuerzo para regular una serie de medidas que pretenden adecuar el pago de recibos a la capacidad económica de personas y familias, así como evitar los cortes de suministros por incapacidad de pago.

A esta finalidad responden el bono social eléctrico -que a continuación detallamos- y la apuesta por una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Energética. Muy oportuna nos parece su contenido y finalidad ya que partiendo de un diagnóstico de la situación de la pobreza energética, debe realizar un análisis de la eficacia y eficiencia de los instrumentos que actualmente existen para atenderla, establecer objetivos para su reducción y determinar los ejes de actuación para ello, incluida la reforma, en su caso, de dichos instrumentos (art. 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores).

En nuestro ámbito territorial debemos elogiar la incorporación del derecho humano al agua en la Ley de Aguas de Andalucía, reconocimiento al que luego haremos mención.

1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

Comenzaremos con el relato de las actuaciones concretas desarrolladas en cada una de las materias que incorporamos como servicios de interés general prestados por operadores privados para, a continuación, centrarnos en nuestra labor supervisora de la Administración que tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras.

1.12.2.1. Servicios de interés general

1.12.2.1.1. Energía

Las quejas relativas a la energía eléctrica normalmente se refieren a **disconformidad con la facturación** (quejas 17/6165, 18/0211, 18/0289, queja 18/1015, 18/2150, 18/2479, 18/5069, 18/6249, 18/6584, 18/7420, 18/7443) o **falta de recepción** de la misma (queja 18/0311, 18/0583, 18/0891, queja 18/2833, 18/5416, 18/7211).



En el primer bloque son varias las quejas relacionadas con el cobro de los derechos de contratación a favor de la distribuidora, fundamentalmente por falta de información previa al respecto con ocasión de un cambio de un aumento de potencia, o por penalizaciones de baja anticipada.

Este año pasado fue significativo el aumento de las quejas por **incidencias en el alta de suministro eléctrico** (18/0657, 18/0855, 18/1007, 18/1781, 18/2017, **queja 18/2634**, 18/2834, 18/2847, 18/3076, 18/4281, **queja 18/4702**, **queja 18/4953**, 18/5056, 18/5067, 18/6281, 18/6984, 18/7535). En muchas de estas quejas, además de las molestias e incluso perjuicios que ocasionalmente puedan causar las dilaciones en el alta de luz, **se denuncia la falta de información y las dificultades de comunicación con la distribuidora**.

En la tramitación de estas quejas nos dirigimos a Endesa, como distribuidora, para recabar información sobre las causas del retraso. Esta gestión suele obtener un buen resultado al obtener el alta de suministro. No obstante, en caso de que hayan transcurrido los plazos para el alta, insistimos a las personas afectadas en la conveniencia de dirigir la misma reclamación ante la Junta de Andalucía (Servicio de Industria, Energía y Minas de la Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo en su provincia), a quien corresponde resolver las discrepancias entre el distribuidor y el consumidor, o, en su caso el comercializador, sobre el cumplimiento de la calidad individual.

A propósito de la dificultad de contacto con Endesa Distribución nos parece de interés mencionar la información recabada tras nuestras actuaciones de seguimiento de la **queja 16/1889**, relativa al uso de un número 902 para atención telefónica.

En la tramitación de dicha queja la Dirección General de Industria, Energía y Minas promovió una consulta al Ministerio de Industria, Energía y Turismo para aclarar la posible contradicción existente en la normativa eléctrica relacionada con las obligaciones de las empresas distribuidoras sobre atención telefónica a la clientela. En el caso concreto de la sustitución de contadores de telegestión, Endesa acordó activar una línea gratuita para atención a los consumidores.

Tras recibir la queja 18/1040 por la utilización de un número 902 para atender consultas relacionadas con el funcionamiento de los contadores de telegestión, preguntamos a la Dirección General de Industria, Energía y Minas por el resultado de la consulta. El organismo estatal no apreció contradicción, señalando que el servicio de atención telefónica gratuito exigible a la distribuidora corresponde sólo a incidencias de seguridad en las instalaciones.

En cualquier caso Endesa informó de la creación de una nueva web para mejorar la atención a usuarios respecto a las actividades de distribución, la cual incluye nuevos servicios en el área privada de clientes registrados.

También se reiteran las quejas por **averías y cortes de luz**, así como de reclamación de los daños causados a consecuencia de los mismos (quejas 18/3754, 18/6582, 18/6671, 18/6717, 18/7123, 18/7385).

En la tramitación de estas quejas solemos informar a la parte promotora de que la distribuidora cuenta con un Sistema de Gestión de Incidencias que recoge de forma automatizada las incidencias que se producen en la red de distribución eléctrica, pudiendo obtener información acerca de las incidencias o interrupciones que pudieran haber afectado a cualquier punto de conexión a la red. Dicho Sistema puede ser consultado e inspeccionado por la Administración competente en materia de energía.

Asimismo, y particularmente cuando la distribuidora no se considera responsable de los daños ocurridos tras la incidencia, sugerimos la presentación de reclamación ante la correspondiente Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo, ya que podrá emitir una resolución administrativa sobre las causas de los daños. En estos supuestos, si se determinase la responsabilidad de la distribuidora, la indemnización de los daños ocurridos debe exigirse en vía judicial civil previo agotamiento de los cauces amistosos que el ordenamiento jurídico ofrece, incluyendo nuestra posible colaboración.

“Las quejas por averías y cortes de luz son las más frecuentes”



Siguen siendo numerosas las quejas por **disconformidad con el expediente de anomalía** tramitado por la distribuidora Endesa, pues en 2018 se dieron de alta un total de 57 quejas en esta materia. De ellas 28 quejas fueron por falta de resolución de la reclamación presentada por la persona afectada ante la Administración autonómica competente en materia de energía, algunas ya en fase de recurso de alzada ante la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (quejas 18/0201, 18/1758 y 18/4429).

Algunas de estas quejas resultaron resueltas satisfactoriamente al comprobarse finalmente que no se trataba de una manipulación de la instalación eléctrica o que correspondía a otro inmueble (**queja 17/1835, queja 17/4865, queja 17/5195, queja 18/0013, queja 18/0268 y queja 18/3162**).

En algunos casos, la resolución administrativa obtenida tras la reclamación del consumidor consideraba acreditada la manipulación pero establecía la obligación de modificar la facturación girada en concepto de recuperación de energía por discrepancia con los criterios empleados.

Así, en la **queja 17/6286** entendía que la refacturación no podía exceder el plazo de un año establecido en la fórmula residual para cuando no pueden emplearse criterios objetivos de facturación. En la **queja 17/6734** resolvía ordenar a las empresas distribuidora y comercializadora la realización de un nuevo cálculo del período a refacturar, que no podía extenderse más allá de tres años, desde la fecha de normalización del suministro tras la inspección, al considerar que con anterioridad a dicho plazo las posibles deudas estarían prescritas.

Nos preocupan especialmente las situaciones en que hay menores o personas vulnerables que se quedan sin suministro eléctrico a causa del impago de las facturas derivadas del expediente de anomalía.

En relación con este asunto, precisamente en la tramitación de la queja 17/5108 se daba la circunstancia de que la compañía eléctrica exigía la deuda que se encontraba reclamada ante la Administración, dando por desestimada la misma debido a la demora en la resolución administrativa. La Delegación Territorial de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio indicaba que su competencia a la hora de resolver las discrepancias entre particulares y empresas de electricidad no les faculta para solicitar una suspensión del corte de suministro o del cobro de las cantidades pendientes de abonar, salvo en los supuestos en que se aprecie la necesidad de adoptar dicha medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución administrativa que se pueda dictar. No obstante, las empresas comercializadoras y distribuidoras sí atenderían de modo habitual los requerimientos realizados en tal sentido.

Al respecto esta Institución ya ha criticado que se utilice el artículo 87 del **Real Decreto 1955/2000** para suspender el suministro por el impago de las facturas de liquidación en concepto de recuperación de energía, pues entendemos que el citado precepto habilita únicamente para el corte de suministro cuando se detecta la manipulación. Asimismo hemos señalado que si no se paralizan las gestiones de cobro de la deuda cuando se tramita reclamación ante la Administración y se suspende la posibilidad que asiste a las eléctricas de cortar el suministro por su impago mientras se resuelve el fondo del asunto, entendemos que se deja desprotegido al consumidor frente a la empresa.

Incluso **valoramos que el corte por impago de facturas de anomalía, y no en el momento en que esta se detecta, podría ser constitutiva de infracción administrativa** en virtud de artículo 64.31 de la **Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico** («La interrupción o suspensión del suministro sin que medien los requisitos legal o reglamentariamente establecidos o fuera de los supuestos previstos legal o reglamentariamente»).

Relacionado con el asunto de los fraudes debemos señalar la especial incidencia que tienen cuando están relacionados con el cultivo de droga. Las consecuencias de dichas situaciones perjudican a la población en su conjunto, ya que sufren los cortes de luz que se producen a causa de la excesiva potencia demandada por las **instalaciones ilegales**. En concreto hemos tenido conocimiento de que estaría ocurriendo en el Cerro de San Cristóbal y otros barrios de Almería (queja 17/6572), en Berja (**queja 17/6709**) y en la barriada de Matagorda de El Ejido (queja 18/0413).

En muchas ocasiones se añaden circunstancias de viviendas irregulares (ocupaciones de vivienda de promoción pública) y/o con **instalaciones eléctricas irregulares** a causa de situaciones de pobreza energética. En estos casos concurren competencias sectoriales (policía, urbanística, igualdad y bienestar social) que entendemos deben ejercer las correspondientes Administraciones de forma coordinada para abordar el problema en su conjunto.



En el caso de los **cortes de luz en la zona norte de Granada**, que fue objeto de la **queja de oficio 15/0798**, hemos estimado oportuno mantener el seguimiento de la situación dado que la información que recibimos pone de manifiesto que los problemas continúan. Las gestiones de seguimiento desarrolladas durante 2017 nos permitieron conocer que las incidencias descendían durante los planes de choque, principalmente por la erradicación de **plantaciones de marihuana**, pero aumentaban una vez que se dejaba de intervenir. Además de las actuaciones con las fuerzas de orden público, Endesa habría adoptado diversas medidas para mejorar las instalaciones.

También se estaría trabajando de forma coordinada en la regularización de familias con **instalaciones eléctricas enganchadas**. En concreto, el Ayuntamiento de Granada nos informó acerca de las ayudas económicas para afrontar situaciones de pobreza energética, así como un Punto de Información al Consumidor en el Centro Cívico Norte para atender la demanda ciudadana por los daños ocasionados por los cortes de suministro.

Pese a esta información, noticias aparecidas en prensa el 11 de enero de 2018 se hacían eco de los persistentes cortes de suministro en La Paz, Cartuja o Almanjáyar, así como la extensión del problema a otros barrios (Haza Grande, Santa Adela y avenida de Dílar en Zaidín). Esta circunstancia motivó nuevos requerimientos por parte de esta Institución ante el Ayuntamiento, la Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo en Granada, así como a Endesa.

Tras las últimas informaciones, **hemos concluido que el problema de los cortes de luz sigue siendo los enganches ilegales asociados a plantaciones de marihuana y que no se pueden constatar avances significativos en su solución, pese a las actuaciones desarrolladas tanto de orden público como de mejora de las instalaciones**. En todo caso valoramos que los distintos organismos competentes vienen realizando las actuaciones oportunas para mejorar la situación.

Por nuestra parte seguiremos pendientes de la situación en la zona, así como de otras idénticas en Andalucía, a fin de proponer medidas que pudieran dar satisfacción adecuada a las demandas de la ciudadanía.

Finalmente debemos indicar que se siguen recibiendo quejas por cortes de suministro en localidades andaluzas cuyas causas se achacarían al **mal estado de las instalaciones**. Así ocurría en Adra (queja 18/0332), los Montes Orientales de Granada (**queja 18/0687**), Albuñol (queja 18/0889), Cuevas del Campo (queja 18/3907) y Guadalcánal (queja 18/7388).

La tramitación de este tipo de quejas nos ha permitido conocer que la normativa eléctrica exige unos niveles de calidad del suministro referidas al número y duración de las interrupciones, no teniéndose en cuenta las de duración inferior o igual a tres minutos. En cuanto a los aspectos de calidad del producto (características de la electricidad) se remite a normas técnicas que están pendientes de desarrollo reglamentario por normativa estatal. Por este motivo acordamos trasladar al Defensor estatal la queja 18/0889 referida a los cortes en Albuñol, entendiendo que el asunto pudiera estar relacionado con la falta de una normativa estatal que desarrolle los índices de niveles de calidad del producto.

En Los Villares (**queja 17/4938**) la solución a los cortes podría producirse si en los planes de inversión de Endesa para el periodo 2019-2021 se incluyen las actuaciones propuestas por la Delegación Territorial de Conocimiento y Empleo en Jaén para paliar las demandas detectadas sobre inversiones en infraestructuras en la comarca de la Sierra Sur y más concretamente en los municipios de Castillo de Locubín, Los Villares y Valdepeñas de Jaén. En ocasiones hemos valorado actuar de oficio tras tener conocimiento por noticias de prensa de los reiterados cortes de luz que estarían sufriendo en algunas localidades andaluzas. Así este año intervenímos para atender la demanda de la ciudadanía en Fuente Obejuna (**queja 18/7060**) y en Vegas del Genil (**queja 18/7415**).

1.12.2.1.1.1 El nuevo bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable

En relación con los suministros básicos señalábamos el **año pasado** que la aprobación de la normativa estatal que permite **la puesta en marcha del nuevo bono social eléctrico** suponía un paso adelante para atender la denominada “pobreza energética”, aunque echásemos en falta el reconocimiento expreso del derecho de las personas en situación de exclusión a recibir unos suministros mínimos vitales de forma gratuita.



Ya entonces trasladábamos al Parlamento andaluz la valoración que nos merecía la nueva regulación del bono social y las garantías frente a los cortes, contenidas en el **Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre**, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

Sin embargo, **la experiencia acumulada nos permite concluir que dicha normativa no se ha traducido en un procedimiento eficaz para asegurar la protección de la población vulnerable frente a situaciones de pobreza energética.**

Transcurrido un año de la entrada en vigor del Real Decreto 897/2017 debemos decir que, lamentablemente, **las expectativas generadas por la nueva normativa han quedado finalmente frustradas ante la realidad del limitado alcance que han tenido las medidas adoptadas en la práctica.** Particularmente significativo es el descenso habido en el número de familias amparadas por el anterior bono social eléctrico y las que han encontrado cobertura en el nuevo bono.

Según los **datos ofrecidos por el Ministerio para la transición ecológica**, a fecha 19 de diciembre de 2018, había 1.041.612 de bonos sociales activos. En el desglose de cifras se concreta que 544.570 bonos corresponden a consumidores en situación de vulnerabilidad, 494.372 a consumidores en situación de vulnerabilidad severa y 2.670 a personas en riesgo de exclusión social. Según informaciones de prensa que desglosan los datos para Andalucía, son 206.792 familias las que disfrutaban del bono social a dicha fecha. Esta cifra representaría alrededor del 40% de quienes tenían concedido el bono social con la anterior normativa.›

La cifra queda muy lejos de los 2,5 millones de hogares que la memoria del Real Decreto 897/2017 estimaba que harían uso del bono social. En cualquier caso, mejora mucho la de 170.000 hogares que contaban con bono social en el mes de abril de 2018.

“Ha habido muchas dificultades para solicitar el nuevo bono social eléctrico”

Antes de la aprobación del Real Decreto 897/2017 el número de hogares que contaban con bono social eléctrico era de 2,44 millones. De ellos se calculaba que un número importante (1,8 millones) perdería su bono social al estar asociado a la potencia contratada inferior a 3kW, pero se produciría un trasvase de cifras en favor del criterio de renta. Sin embargo, los datos a diciembre de 2018 siguen poniendo de manifiesto que habría muchos hogares que aún no disponen del bono social pese a que tendrían derecho a ello según las estimaciones previas a la regulación de 2017. En Andalucía las estimaciones señalan que en torno a 25.000 familias tienen su bono social en tramitación o todavía no lo han solicitado pero tienen derecho al mismo.

Diversas son las razones que pueden explicar esta realidad. En primer lugar, **la dificultad del procedimiento diseñado para la solicitud del bono social** que, como han puesto de manifiesto las numerosas quejas y consultas recibidas, requería de un gran esfuerzo para acopiar la prolífica documentación exigida y para cumplimentar adecuadamente el documento de solicitud. A lo que debemos añadir las dilaciones en la tramitación, falta de claridad en la motivación de las causas de rechazo de solicitudes, etc.

Prueba de la relevancia que ha tenido este problema procedural son las diferentes modificaciones reglamentarias aprobadas para mejorar el citado procedimiento (enero y abril de 2018) y la decisión de ampliar por dos veces el período transitorio establecido para que las personas que estuviesen disfrutando del anterior bono social pudiesen solicitar acogerse al nuevo. Asimismo, es revelador que la última reforma normativa haya incluido las dilaciones indebidas y las negativas injustificadas en relación con la tramitación de las solicitudes de bono social, como infracciones a la normativa del sector eléctrico.

En segundo lugar, otro aspecto que ha tenido gran incidencia en el limitado alcance del nuevo bono social es la exclusión de todos aquellos suministros que antes tenían derecho al bono social únicamente por tener contratada una potencia inferior a 3 kW. En este grupo se incluían muchos suministros que no merecían este beneficio al tratarse de segundas residencias, locales de negocio o dependencias sin uso.



La exclusión de este grupo numéricamente muy significativo no se ha visto compensado por la ampliación en el número de personas y colectivos potencialmente cubiertos por el nuevo bono social, lo que ha determinado una reforma de la regulación, adoptada en el mes de octubre de 2018, cuya finalidad ha sido favorecer la entrada en el régimen de protección del bono social a aquellos colectivos que habían quedado fuera pese a su situación de vulnerabilidad social o económica. Así se han ampliando los límites de renta para familias monoparentales, personas con discapacidad y dependientes de grado II o III. Además se ha elevado un 15% los límites máximos de energía que anualmente tienen derecho a descuento. Asimismo, se ha extendido a estos colectivos la protección frente a los cortes de suministro por impago, así como a todas las familias con menores de 16 años a cargo.

Nuestra preocupación e interés por el proceso de implantación del nuevo bono social eléctrico, nos ha llevado a iniciar, durante el año 2018, una actuación de oficio con objeto de solicitar a las Administraciones públicas la **adopción de medidas de información y asesoramiento que promoviesen la presentación de solicitudes de bono social eléctrico (queja de oficio 18/2248)**.

Nos preguntábamos si el escaso número de solicitudes de bono social formuladas respecto de las previstasaría estar motivado por la falta de información adecuada y comprensible. En este sentido formulábamos Resoluciones a la **Dirección General de Consumo**, a la **Dirección General de Industria, Energía y Minas**, a las ocho **Diputaciones Provinciales**, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (**FAMP**) y a los **municipios** andaluces de mas de 20.000 habitantes.

En concreto solicitábamos que se habilitasen canales de atención a la ciudadanía a través de los Servicios de Consumo, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y los demás puntos de información al consumidor, a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, los Servicios Sociales comunitarios u otras unidades administrativas que estimasen oportunas las entidades locales.

También trasladábamos una petición al Defensor del Pueblo estatal por si consideraba oportuno iniciar las correspondientes actuaciones, al estimar necesaria una campaña de difusión informativa generalizada a través del Ministerio competente en materia de energía.

Algunos ejemplos de las dificultades en la **tramitación de solicitudes de bono social** que hemos detectado que se repiten en las quejas recibidas se refieren al acceso a los datos de renta o el requerimiento de documentos que no parecen necesarios o que resultan de difícil acceso para determinadas personas.

La tramitación de las quejas recibidas ante las comercializadoras eléctricas permite en ocasiones la solución a las trabas sufridas, obteniendo el reconocimiento del derecho al bono social (**queja 18/0921, queja 18/2596, queja 18/5782**). En ocasiones nuestra intervención se limita a orientar a las personas respecto a la documentación que le está requiriendo la comercializadora eléctrica o la forma de cumplimentar la solicitud de bono social de acuerdo con sus circunstancias para permitir su obtención tras haberse denegado.

Las quejas por denegación del bono social a causa de la imposibilidad de acceso a los datos de renta han puesto de manifiesto que la aplicación telemática que consultan las comercializadoras de referencia no puede comprobar el requisito de renta si el solicitante o cualquiera de los integrantes de la unidad no presentaron declaración de la renta por no estar obligados. Aunque la normativa de bono social establece que se partirá de los datos que consten en la Agencia Tributaria, en la práctica las personas afectadas se han visto obligadas a solicitar un certificado de datos fiscales y aportarlo a la comercializadora para poder obtener el bono social. Desconocemos los motivos por los que no es posible el cruce de estos datos, al igual que la aplicación lo hace cuando se presenta declaración de renta. En cualquier caso, también hemos observado una falta de información acerca de la forma de dar solución a estos casos. Incluso desde una OMIC se nos trasladó esta circunstancia (queja 18/3202).

Por su interés destacaremos la queja 18/6373, formulada por un ciudadano que estaba separado y cuyos hijos estaban empadronados con su ex-mujer, aunque convivían con él en régimen de visitas. Había solicitado la renovación del bono social al ostentar la condición de familia numerosa tras formar una nueva unidad familiar, pero se le denegó por no aportar el certificado de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en



el mismo domicilio. Finalmente el problema se solucionó al reconocer la empresa comercializadora el derecho de esta unidad familiar al disfrute del bono social, sin que conozcamos las razones para este cambio de criterio.

Este asunto es objeto de numerosas reclamaciones por parte de las familias numerosas, ya que el único requisito contemplado en la normativa reguladora del bono social es la acreditación de la condición de familia numerosa del titular del contrato de suministro. Debería entonces bastar con la aportación del carné de familia numerosa en vigor, sin que tenga justificación legal alguna el requerimiento de documentación complementaria, ni menos aun la exigencia de requisitos adicionales como pueda ser el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en la vivienda cuyo suministro se pretende bonificar. **Esta Institución incluso considera innecesaria la petición al solicitante de aportación del carné de familia numerosa en vigor**, por cuanto obra en poder de la administración y debería requerirse su acreditación al órgano pertinente y no al consumidor.

También se planteó un problema similar en la queja 18/6382 en la que la denegación del bono social se produjo por no estar casados los padres, aunque sí inscritos en el registro de parejas de hecho. En estos casos, la normativa reguladora de las familias numerosas -Ley 40/2003- sólo reconoce a uno de los progenitores el derecho a figurar en el título de familia numerosa. Se daba la circunstancia de que quien figuraba en el título -la madre- no era titular del contrato de suministro sino el padre. **Nos parece inaceptable que en 2019 todavía no se haya producido una equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa.**

Mayor trascendencia tienen las quejas que ponen de manifiesto que no se tiene en cuenta la situación económica familiar actual sino la referida al ejercicio fiscal vencido en el momento de presentar la solicitud de bono social (quejas 18/2893 y 18/2939). Esta Institución no puede por menos que manifestar su comprensión ante estas quejas, ya que **parece lógico que se conceda o deniegue el bono social atendiendo a la situación económica en la que se encuentre la unidad familiar en el momento de presentar la solicitud.**

Finalmente señalar que el año pasado también nos interesábamos por las medidas adoptadas para **evitar los cortes de luz a los consumidores vulnerables** en aplicación de la nueva regulación del bono social eléctrico (queja de oficio 18/0894).

A través de dicha actuación de oficio pudimos conocer que finalmente la Secretaría General de Servicios Sociales se erigía en el órgano de la Comunidad Autónoma encargado de recibir los listados de corte de suministro, por lo que estaba implementando un sistema de comunicación con las empresas eléctricas que permita una gestión ágil de la información suministrada y su traslado hacia los Servicios Sociales comunitarios. Por su parte la FAMP estaría trabajando con las empresas con las que suscribió convenios para **evitar cortes de suministro a personas en situación de vulnerabilidad** (Endesa e Iberdrola), con objeto de adaptarlos a la nueva regulación de protección del consumidor vulnerable. En cualquier caso, futuras actuaciones quedan a la espera de la aprobación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, ya que pretende analizar la eficacia y eficiencia de los instrumentos actuales.

A este respecto señalar que seguimos recibiendo quejas por dificultades económicas para asumir el coste de las facturas de luz y/o por riesgo de corte de suministro a causa de impagos. Tal fue el caso planteado en las quejas 18/0126, 18/1393, 18/2479, 18/3334, 18/4886, 18/5205, 18/7441 y 18/7442. En ocasiones la queja nos llega cuando aun no se ha producido el corte de suministro pero ya se ha recibido el aviso de **corte por impago**. En la mayoría de casos los promotores de las quejas exponen la negativa de la empresa a aceptar el fraccionamiento de la deuda y la falta de ayuda por parte de los servicios sociales para afrontar el pago de lo debido. Tal fue el caso de la queja 18/3334 y la queja 18/5205.

Mas frecuentemente el corte puede producirse por el impago de las facturas correspondientes a **expedientes de fraude**. Se trata habitualmente de facturas por importes muy elevados que dan lugar al corte de suministro en caso de no ser atendidas en los plazos fijados. En estos casos quedan excluidos los mecanismos de ayuda para abono de la deuda correspondiente (quejas 17/5716, 18/2631, 18/6205). Sobre este particular valoramos que los Servicios Sociales comunitarios al menos deberían atender la posibilidad de ayuda para el pago de las facturas derivadas del alta de suministro y consumo posterior. Asimismo podrían reconducirse estas situaciones una vez regularizadas a través del bono social eléctrico.



1.12.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

En el balance del ejercicio 2017 apuntábamos la **necesidad de adoptar medidas legales de protección con respecto al consumo de gas y agua, semejantes a las adoptadas para la electricidad, al tratarse de suministros igualmente esenciales**. En concreto, recordábamos que la competencia autonómica en materia de aguas podría amparar una norma al modo de la estatal en materia eléctrica para paliar las situaciones de pobreza hídrica.

Esta petición ha visto la luz a través de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, cuya Disposición final cuarta modifica la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía para incorporar «la garantía y protección del derecho humano al agua entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como al saneamiento».

En concreto se establece que «Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de la gestión de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico en los términos que reglamentariamente se determinen». Debemos aplaudir la tan esperada medida e instar a la Administración andaluza al pronto desarrollo reglamentario que resulta necesario para su efectividad, ya que será esta norma la que concrete las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital.

A este respecto, una de las normas llamadas a concretar el nuevo mandato legal es el **Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano**, actualmente en elaboración, que sustituirá al actual Reglamento de suministro domiciliario de agua.

A propósito de este proyecto normativo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio **hemos de destacar el esfuerzo desarrollado por favorecer la participación** de las partes implicadas en las decisiones que hayan de adoptarse, que se ha concretado en la organización de distintas jornadas y mesas de trabajo, cuyas conclusiones reflejan un alto nivel de consenso en determinadas materias esenciales (derecho humano al agua, recuperación de costes y transparencia y rendición de cuentas). Asimismo, nos satisface la incorporación de muchas de las propuestas realizadas por esta Institución en el Informe Especial al Parlamento de Andalucía **Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos**.

En relación con el reconocimiento del **derecho del derecho humano al agua como mínimo vital** debemos poner de manifiesto la reiteración de quejas por **cortes de suministro**, o riesgo del mismo, por imposibilidad de pago de recibos (quejas 18/0585, 18/0846, 18/1134, 18/2478, **queja 18/3336**, 18/3460, 18/3709). En el caso de la queja 18/0585 la falta de suministro afectaba al bloque completo (seis familias), ya que habían dejado de pagar el recibo del agua al no tener ingresos holgados. Finalmente no fue necesaria nuestra intervención dado que llegaron a acuerdo con la empresa de aguas fijando el pago de unas cantidades en unos plazos que podían asumir.

En relación con las **situaciones de “pobreza hídrica” que afectan a personas o familias cuando residen en bloques con contador único** estimamos oportuno la adopción de medidas que permitan aplicar las bonificaciones, o incluso el otorgamiento del mínimo vital que tenga establecido la entidad suministradora, a las familias que se encuentren en situación vulnerable. A este respecto tenemos conocimiento de que algunas entidades suministradoras establecen mecanismos de actuación ante las comunidades de propietarios para que repercutan las bonificaciones que correspondan en la cuota comunitaria de las personas que se encuentren en la situación que da derecho a dichas bonificaciones.

Merecen ser mencionadas también las quejas remitidas por **personas con algún tipo de discapacidad** que planteaban la especial situación de vulnerabilidad en que quedan cuando se produce el corte de agua. Tal es el caso

“Prestación y acceso al derecho humano del agua”



de la queja 18/5207 en la que una persona con una incapacidad absoluta y un grado II de dependencia denunciaba el corte del suministro de agua sin una notificación previa y fehaciente por parte de la empresa suministradora.

La misma circunstancia concurre en la queja 18/6306, siendo en este supuesto la persona afectada una señora con un grado de discapacidad del 66%. El **corte de suministro de agua** se produjo igualmente sin preaviso y dejó en una situación muy precaria y comprometida a la promotora de la queja.

La reiteración de este tipo de circunstancias nos lleva a plantearnos la conveniencia de **proponer la inclusión en el futuro Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano de una norma que prohíba los cortes de suministro cuando afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad** al modo que hace la normativa eléctrica o que permita, cuando menos, someterlos a unos plazos más prolongados desde el aviso de corte que posibilite poner en marcha medidas necesarias para paliar las consecuencias de dicho corte. A tal fin, podría resultar oportuno elaborar un protocolo especial de actuación similar al establecido para el suministro eléctrico que posibilite la intervención de los Servicios Sociales, tanto para acreditar las situaciones de vulnerabilidad, como para adoptar medidas que eviten que se haga efectivo el corte de suministro.

En parecida situación de vulnerabilidad se encuentran algunas personas que acudían a esta Institución al no poder contratar el suministro de agua por no acreditar el derecho de disponibilidad sobre la vivienda en la que residen (queja 17/5824 y quejas 18/0210, 18/0787, 18/2382, 18/5933, 18/6718 y 18/7038).

A juicio de esta Institución no debería exigirse la acreditación del derecho de disponibilidad del inmueble como requisito para contratar el suministro de agua, tal como actualmente está previsto. Consideramos que la regulación de este ámbito de actuación administrativa debería limitarse a comprobar que se dan los requisitos y condiciones técnicas para hacer efectiva la prestación que se solicita, sin que le corresponda dilucidar posibles controversias jurídicas sobre la titularidad de la finca que va a ser objeto del suministro, ni adoptar medidas tendentes a proteger la esfera jurídica de ninguna de las partes en conflicto, ya que para resolver la primacía de derechos existen otros mecanismos más oportunos y particularmente el recurso a la tutela judicial.

Aunque la respuesta a nuestro posicionamiento suele ser positiva, en algunas ocasiones la respuesta de las entidades suministradoras o de las Administraciones titulares del servicio es contraria a nuestras peticiones en tal sentido. Así ha ocurrido en la queja 17/1406 -que fue objeto de **Resolución**, cuyo contenido explicábamos en el Informe Anual del año pasado-, considerando el Ayuntamiento de Almogía que la Ordenanza municipal exige un documento que acredite el derecho de disponibilidad sobre la vivienda y no podían entender cumplido ese requisito al tratarse de un supuesto de ocupación ilegal de vivienda. En el caso de la queja 17/2091 el Ayuntamiento de Almensilla nos indicó que no era posible acudir al supuesto excepcional previsto en la normativa de Aljarafe para dar suministro de agua, a través del requerimiento de los Servicios Sociales acreditativo de la situación de emergencia social, al mediar denuncia judicial por ocupación ilegal.

Por su parte, el Consorcio de la Vega-Sierra Elvira contestó a la **Sugerencia** formulada en la queja 18/0210 que la disponibilidad del inmueble resulta un requisito primordial pues evita cualquier perjuicio de cualquier derecho posesorio de otra persona. Entendía que en el caso particular se producía una ocupación no consentida por la propietaria, por lo que adoptar una medida como la sugerida por esta Institución suponía dirimir sobre la legitimidad y el mejor derecho de las partes que correspondía dirimir en el ámbito de los Tribunales. Debemos discrepar de esta respuesta ya que, como hemos dicho, precisamente este es el motivo por lo que llegamos a la conclusión contraria, esto es, que para resolver la primacía de derechos debe acudirse a la vía judicial y que, entretanto, **el derecho humano al agua exige de la adopción de enfoques más flexibles que atiendan al hecho cierto de la residencia en el domicilio**.

Otro de los asuntos que muy probablemente incorpore el futuro Reglamento del ciclo integral de agua en Andalucía es la **tarificación por habitante**. Esta cuestión es objeto de numerosas quejas procedentes de aquellas localidades donde está implantado este modelo de tarificación, por los perjuicios que ocasiona a personas no empadronadas (quejas 17/6498, 18/0487, queja 18/0588, 18/2696, 18/3365, 18/6168, 18/6285, 18/6302 y 18/6520). Por contra, han acudido a esta Institución para reclamar la implantación de este modelo cuando se penaliza el consumo de agua sin tener en cuenta el número de personas que residen en la vivienda (queja 18/6153).



La acreditación del número de habitantes por vivienda debe realizarse a través del empadronamiento y, excepcionalmente, cuando legalmente no procede el empadronamiento, se han admitido supuestos que por su carácter estable permiten su acreditación a través de algún medio distinto que no exija de la Administración una tarea comprobatoria individualizada. Cuando se acredita el número de habitantes por vivienda mediante inscripción en el padrón municipal correspondiente, la facturación del consumo de agua se efectúa asignando determinados metros cúbicos por persona y mes en cada bloque de la tarifa. Si no consta ninguna persona empadronada, se asigna a la vivienda el mismo número de metros cúbicos por mes que se atribuye a una sola persona en cada bloque.

Al respecto debemos insistir que **esta Institución viene apoyando e impulsando la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo de agua** a cargo de los municipios andaluces, para lo que venimos proponiendo que se tome en consideración el número de personas que residen en una vivienda al hacer la facturación.

De esta forma ya pedimos en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía **Servicios de Suministro de Agua. Garantías y derechos** que la aplicación de los recargos o bonificaciones por tramos de consumo se adecue al número real de personas que realizan tal consumo, de modo que se haga efectivo **que pague más quien más consume**, con objeto de que la Comunidad Autónoma regule un sistema tarifario homogéneo en el que se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro. Consideramos que es el sistema más justo y más acorde con el principio de que quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable y eficiente que contempla la legislación en materia de aguas vigente en nuestra Comunidad Autónoma.

En materia de suministro domiciliario de agua también ha centrado nuestra atención la modificación del régimen de las **tarifas de agua**. Destacábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2017 la incidencia que habría de tener la introducción de un nuevo apartado 6 en el artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), en virtud de la Disposición final duodécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este nuevo apartado empezó a desplegar sus efectos el 9 de marzo de 2018, por lo que las entidades locales que prestan los servicios de agua mediante personificación privada o mediante gestión indirecta tendrían que revisar sus modelos tarifarios para adaptarse a las nuevas exigencias. Por su parte, aquellas entidades que contaban con un régimen de intervención de precios conforme al Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía, también deberían adaptar sus normas a la nueva terminología definida por la legislación de régimen local.

La nueva regulación ha dejado algunas lagunas respecto de aspectos procedimentales relacionados con las obligaciones impuestas (informe de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención) y ha añadido confusión con respecto a su incardinación con el régimen de precios autorizados. Asimismo nos preocupa que se produzca una falta de medios adecuados para dar satisfacción a la nueva demanda de solicitudes de informe, de modo que éste termine por convertirse en un mero trámite formal que concluya con silencio positivo.

Por ello se ha considerado oportuno promover, de oficio, la **queja 18/7225**, en cuya tramitación nos hemos dirigido a la Dirección General de Relaciones con las Corporaciones Locales para trasladarle nuestra valoración de la situación y recabar su pronunciamiento. Asimismo, para conocer las medidas que hayan establecido para adaptarse a la nueva demanda que se le presenta, así como para supervisar la necesaria adaptación de las tarifas de agua al nuevo régimen legal.

“Medidas de incentivo por un buen consumo de agua”



Igualmente hemos solicitado a la FAMP información sobre las iniciativas que venga llevando a cabo en la materia y, en concreto, sobre la posible redacción de una Ordenanza modelo que facilite la tarea a las entidades locales.

Finalmente hemos estimado oportuno conocer la postura de las asociaciones de operadores de agua (ASA y AEOPAS), así como de las asociaciones de personas consumidoras más representativas de Andalucía.

Otros asuntos que siguen centrando un bloque importante de quejas en materia de suministro domiciliario de agua son las fugas en instalaciones interiores y los fraudes.

En cuanto a las **fugas de agua**, las quejas se plantean por disconformidad con la elevada facturación que se genera a causa de una avería no detectada hasta la toma de lectura del contador e, incluso por falta o dilaciones en la comunicación de la posible avería a la vista del excesivo consumo registrado (queja 16/0851, queja 16/6492, 17/6326, queja 17/6289, 18/2025, 18/3931, 18/4435, 18/6006 y 18/7389).

Esta Institución reitera que **considera razonable y justa la adopción de medidas que permitan modular la facturación excesiva que se produce en casos de fuga de agua involuntaria y reparada con la debida diligencia**. Entendemos que el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo. En consecuencia, consideramos factible la adopción de medidas correctoras sobre la cuota variable de las tarifas de abastecimiento y saneamiento de agua.

En estos casos también **venimos insistiendo en la necesidad de establecer un protocolo de actuación para que la entidad suministradora evite las pérdidas de agua, agilizando la detección de consumos excesivos** y compaginando los procedimientos establecidos para obligar a los abonados a reparar las averías interiores con cauces informales de comunicación.

En este sentido el ejercicio pasado formulábamos **Resolución** al Ayuntamiento de Rincón de la Victoria a raíz de la queja de un vecino que se encontró en su vivienda una rotura de grifo al volver de vacaciones, lo que le supuso una factura de casi 300 euros.

También formulamos la misma **Resolución** al Ayuntamiento de Ronda, en la queja 18/6006, tras la queja de una vecina que recibió una factura de mas de dos mil euros por una fuga que no pudo advertir por encontrarse en el patio y filtrar al terreno.

En ocasiones, incluso con la aplicación de tarifa de avería se produce un elevado importe del recibo, lo que motiva la queja ciudadana. Así por ejemplo, en la queja 18/1191 la situación se debía a que la normativa de Emasesa establece que la rectificación de m³ que se consideren que exceden del consumo habitual de la persona usuaria se realizará exclusivamente a la factura inmediatamente anterior a la fecha de reparación de la incidencia. Sobre esta decisión no estimamos oportuno intervenir, valorando que se persigue una rápida reparación de la avería y así proteger el bien cuya pérdida se produce, que no es otro que el agua.

En la queja 18/7389 el motivo por el que no se aplicaba la tarifa de avería era por no sobrepasar el límite de metros cúbicos de agua registrados en la factura, ya que según la normativa de Aljarafe la consumo del bloque II tiene que ser igual o superior al bloque I.

En cuanto a la liquidación de la cuota variable del canon autonómico de depuración en supuestos de avería en las instalaciones interiores, debemos señalar que hemos detectado ocasiones en las que no se aplican a los recibos las previsiones para casos de fuga del artículo 87.4 de la **Ley de Aguas de Andalucía** (apartado añadido por la Disposición Final Séptima de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, precisamente a partir de una petición de esta Institución en tal sentido).

En la tramitación de la queja 18/6006 pudimos conocer que se requiere autorización de la Consejería de Medio Ambiente, previa solicitud de la entidad suministradora.



Esta cuestión debería clarificarse pues **apreciamos falta de información accesible a la población sobre el procedimiento para generar la correspondiente bonificación en el canon autonómico de depuración para casos de fuga.**

Por lo que hace a los **expedientes de fraude**, las quejas se refieren al elevado importe de la liquidación, a la falta de aviso en el momento de la inspección para presenciarla o a la falta de requisitos de la inspección exigidos por el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua (**quejas 17/3748**, 18/2294, **queja 18/3488**, 18/5318, 18/5503, 18/5907, 18/6306 y 18/7391).

Nuestra actuación se centra en la verificación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios para acreditación del fraude y para girar la liquidación, tanto en lo referido al período afectado como a los conceptos incorporados, que sólo deben referirse al abastecimiento.

Finalmente hacer mención a las quejas referidas a la **calidad del agua**, en concreto en Roquetas (queja 17/6418) y Vélez-Málaga (quejas 18/6110, 18/6287 y 18/6519), o bien a **cortes de suministro en localidades** como Almogía (**queja 17/3996**) o Baena (queja 18/1395).

1.12.2.1.3 Telefonía e internet

El contenido de estas quejas suele referirse a **disconformidad con la facturación** recibida (quejas 18/0065, 18/0270, 18/0314, 18/0707, 18/0707, 18/0859, 18/1144, 18/2086, 18/2197, **queja 18/2486**, 18/3861, **queja 18/4090**, 18/4258, 18/4260); dificultades en **operaciones de alta/baja o portabilidad** (quejas 18/0416, 18/1065, 18/1960, 18/2484); y disconformidad con la **prestación del servicio** (quejas 18/1559, 18/1562, 18/3898, 18/4858).

También hemos recibido quejas relativas a las **instalaciones de telefonía**, bien porque afecten a la propiedad de quienes acudían a esta Institución (queja 18/5366, 18/5417, 18/6578) o bien porque se demande la extensión de instalaciones como la fibra óptica (queja 18/1838, 18/4114 y 18/5666).

Acceder a internet en condiciones mínimas de calidad se ha convertido para muchas personas en una necesidad, no sólo por razones sociales o de ocio, sino porque en ocasiones es un imperativo para el acceso al mercado laboral. No es por tanto extraño que se reciban quejas cuando dicho acceso se revela difícil o imposible. Las causas que dificultan este acceso suelen estar relacionadas con el lugar de residencia del solicitante, normalmente porque el mismo reside en un municipio pequeño ubicado en una zona de difícil acceso o con una orografía complicada. No obstante, en ocasiones son otras las razones que impiden o dificultan el acceso a la fibra óptica.

Así, en la queja 18/1838, el problema surgía por un conflicto con una vecina que negaba el paso de la instalación por su propiedad. En la queja 18/4114 el impedimento era de carácter urbanístico al exigir la normativa local que la instalación de cableado atravesara una calle de forma soterrada, lo que requería la intervención municipal que se dilataba en el tiempo. Mas complejo es el caso planteado en la queja 18/5666, afectante a la localidad de Baeza (Jaén), ya que es la normativa urbanística de protección del conjunto histórico la que introduce una serie de condicionantes y salvaguardas en la instalación de cableado en la zona protegida que dificultan sobremanera la extensión de la red.

Algunas veces la prestación de los servicios de telefonía se convierten en esenciales para algunos consumidores especialmente vulnerables. Así, en la queja 18/4858 dos personas mayores con discapacidad psíquica **se quedaban sin línea fija y no podían hacer uso del dispositivo de teleasistencia**, que constituye una garantía vital en caso de necesidad o urgencia.

Al parecer, el corte de la línea era consecuencia del robo de las conducciones de cobre y la compañía telefónica se resistía a su reposición por la reiteración de estos hechos en la zona. La alternativa era la instalación de un cable de fibra óptica, pero requería de un tiempo prolongado de espera.

Merece la pena reseñar las diversas quejas recibidas denunciando sus promotores haber sido **víctima de estafa al hacer uso de los servicios de información telefónica que se agrupan con la numeración 118**. La reiteración



de este tipo de denuncias nos ha llevado en el curso de la queja 17/3973 a dirigirnos a la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía para interesar de la misma la realización de actuaciones de inspección y, en su caso, de sanción en relación con estas prácticas. No obstante, la Dirección General se muestra reticente a intervenir por considerar que la supervisión de los teléfonos de tarificación adicional es una competencia legalmente atribuida a organismos estatales, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Nos parece de interés destacar las medidas sancionadoras acordadas el pasado mes de diciembre frente a Telefónica, Vodafone y Orange por infracciones muy graves de introducción de cláusulas abusivas en contratos.

Según publica la web **Consumo Responde** las sanciones tienen su origen en una campaña de inspección a servicios de telecomunicaciones desarrollada en 2016 y 2017. Se comprobó que Telefónica imponía a los clientes la facturación electrónica en las condiciones de sus contratos, sin haber obtenido el consentimiento expreso, y cobraba 30,25 euros por la rehabilitación de los servicios suspendidos en casos de incumplimientos de obligaciones de pago. Además de la imposición de facturación electrónica, Vodafone realizaba cargos de 20 euros en conceptos como “retraso en el pago” u “otros cargos” y Orange por conceptos como “devolución de facturación” u “otros cargos”.

Como venimos insistiendo, el reforzamiento de la respuesta sancionadora en casos de incumplimiento por parte de las empresas se convierte en elemento clave a nuestro juicio para la adecuada protección de las personas consumidoras, cuyas reclamaciones en materia de telecomunicaciones siguen ocupando los primeros puestos en número.

También seguiremos pidiendo que las sanciones se acompañen de las correspondientes indemnizaciones a las personas que hayan sufrido perjuicios por las prácticas inadecuadas.

1.12.2.1.4 Servicios financieros

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

En esta materia solicitamos la colaboración de las entidades financieras para favorecer las peticiones de los clientes no atendidas por la propia entidad tras formular reclamación y aunque no todas las quejas tramitadas obtienen el mismo resultado, por regla general conseguimos la colaboración de las entidades financieras ofreciendo una respuesta a la cuestión planteada.

Merece la pena destacar las quejas que se refieren a la **dificultad de acceso a los servicios financieros** para determinados colectivos, como las personas mayores o con discapacidad. Así, en la queja 18/1453, remitida por una persona invidente que denunciaba la falta de accesibilidad de los cajeros automáticos de modo que necesitaba de la ayuda de terceras personas para poder realizar las gestiones financieras más sencillas.

Se daba el problema añadido de haber caducado su tarjeta de crédito y la entidad financiera le requería que acudiese a una sucursal ubicada en un municipio distinto al de su residencia para entregarle una nueva. Además de la dificultad de desplazamiento se encontraba con la imposibilidad de contactar con la sucursal, ya que la página web no estaba adaptada y para las gestiones por vía telefónica le requerían unos datos (DNI, núm. de cuenta, etc.) a través de una locución pregrabada, con un tiempo limitado de respuesta que no estaba adaptado a su situación.

En la queja 18/1187 nos exponían las dificultades que suponía retirar efectivo del cajero para una señora de 92 años y con una discapacidad reconocida del 65%, ya que su entidad financiera había establecido que no se podían efectuar reintegros por ventanilla inferiores a mil euros dentro de su política de fomento del uso de medios automáticos.

Planteamos a la entidad la posibilidad de flexibilizar las normas sobre operativa en caja para personas mayores o con discapacidad debido, por lo que hace a las primeras, a su falta de habilidades digitales y conocimientos



tecnológicos para el uso de cajeros automáticos o plataformas electrónicas y, en cuanto a las segundas, por la falta de adaptación de las herramientas tecnológicas a criterios de accesibilidad universal. Entendemos que las entidades financieras deberían tener prevista una respuesta eficaz para este tipo de personas y situaciones, como parte de su propia política comercial, no dependiendo de la buena voluntad del personal que atiende a la clientela, de modo que se constituya un derecho que pueda ser esgrimido por el usuario del servicio.

En muchas ocasiones la dificultad de uso de los servicios financieros básicos como una cuenta corriente viene determinada por la nacionalidad de la persona (quejas 18/0112 y 18/6829) o por la falta de recursos para afrontar los gastos de mantenimiento de la cuenta.

La respuesta a estas situaciones está en el derecho de acceso a una **cuenta de pago básica**, de acuerdo con el **Real Decreto-Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas**, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones. Según esta norma, las entidades de crédito sólo denegarán el acceso a las cuentas de pago básicas cuando el potencial cliente no aporte la información requerida referente al nivel de riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo o cuando ya sea titular en España de una cuenta en un proveedor de servicios de pago.

La norma establece la posibilidad de limitar por norma las comisiones máximas que podían cobrar las entidades financieras por el uso de cuentas de pago básicas. Por el momento no se han aprobado pese al tiempo transcurrido, aunque existe un **Proyecto de Orden sobre servicios, comisiones de cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado y comparadores**, que fue sometido a información pública en julio de 2018. Esperemos que pronto pueda concluir su tramitación para incluir garantías como la limitación en las comisiones a 3 euros mensuales, ya que la información recabada acerca de las cuentas de pago básica que ofertan las entidades financieras ponen de manifiesto la exigencia de comisiones bastante elevadas en algunos casos.

Por otro lado, el proyecto normativo incorpora obligaciones de información a cargo de las entidades financieras, tanto en sus establecimientos abiertos al público como en páginas webs que previsiblemente permitirán mejorar el conocimiento de su existencia entre la población. A este respecto hemos detectado en la tramitación de quejas que esta información no es accesible para los consumidores e, incluso, trasladándoles desde esta Institución la posibilidad de acogerse a la cuenta de pago básica, no han podido ofrecerle la correspondiente información en su sucursal bancaria (queja 18/2252).

Por lo que hace a las quejas relacionadas con la aplicación del **Código de Buenas Prácticas para protección a deudores hipotecarios sin recursos**, debemos señalar que seguimos recibiendo quejas de personas que piden ayuda ante la imposibilidad de hacer frente al pago de su hipoteca y el temor a perder su vivienda, o para llegar a algún acuerdo con la entidad financiera que mejore su situación deudora (quejas 17/0791, 17/3170, 17/4476, 17/4914, 17/5549, 17/6229 **queja 17/6488**, 18/0906, 18/0980, 18/1122, 18/1262, 18/1560, 18/2722, 18/3251, 18/4041, 18/5607, 18/6083, 18/6086, 18/6720 y 18/7353).

También algunas quejas se refieren a la introducción de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios o a la falta de información sobre la situación del préstamo (quejas 17/3967, 17/4447, 18/0081, 18/0654, 18/0780, 18/3330 y 18/6827).

Particularmente interesante es la queja 18/6720 cuya promotora solicitaba nuestra intervención para conseguir que la entidad financiera le aplicara una reestructuración de la deuda con cuotas más adaptadas a su situación económica. El problema era que firmó su hipoteca en 2015, por lo que no resultaba de aplicación el Código de Buenas Prácticas, ya que se aplica a préstamos hipotecarios firmados a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 6/2012 -11 de marzo de 2012-. Ello no impide que la entidad financiera pueda aplicar con carácter potestativo una reestructuración de la deuda que posibilite que esta familia continúe en su domicilio hasta que solucionen sus problemas económicos.

“Derecho de acceso a una cuenta de pago básica”



En cualquier caso esta queja pone de manifiesto la necesidad de revisar la vigencia del Código de Buenas Prácticas, ya que en su momento se planteó como una respuesta a las necesidades surgidas tras el inicio de la crisis económica en 2008. La exposición de motivos del Real Decreto ley 6/2012 atendía al drama de muchas familias que habían dejado de atender las obligaciones derivadas de los préstamos hipotecarios concertados para la adquisición de su vivienda y señalaba que los procesos de ejecución hipotecaria estaban determinando que un segmento de la población quedase privado de su vivienda. Los datos sobre ejecuciones hipotecarias han mejorado en los últimos años y las medidas del Código de Buenas Prácticas han servido para dar respuesta a la demanda de muchas familias. Sin embargo valoramos que será necesario mantener su vigencia, e incluso ampliar su ámbito de aplicación a préstamos firmados con posterioridad a 2012, ante circunstancias familiares de riesgo de exclusión social.

Las medidas previstas en el proyecto de Ley de contratos de crédito hipotecario para transposición de la **Directiva europea 2014/17/UE** pretenden garantizar una **mayor transparencia en las operaciones y evitar prácticas abusivas** que han dado lugar a graves perjuicios a los consumidores como el caso de las cláusulas suelo, los gastos de formalización de hipotecas o la vinculación de la concesión del crédito a la contratación de productos paralelos. También incluye medidas de protección como la limitación de intereses de demora al triple del interés legal del dinero o los supuestos en que procede el vencimiento anticipado del préstamo en función del momento en el que se produce el impago y el volumen que representen las cuotas insatisfechas con respecto al capital concedido.

Aunque estas previsiones previsiblemente limitarán la incidencia de las ejecuciones hipotecarias, valoramos que seguiremos asistiendo a situaciones concretas en las que exista riesgo de pérdida de la vivienda a causa de una drástica reducción de la capacidad económica familiar, por los motivos que sea que se produzca (desempleo, incapacidad sobrevenida...).

Con independencia de las medidas que corresponda adoptar a las Administraciones que deben garantizar el derecho a una vivienda digna, consideramos que resulta necesaria la implicación de las entidades financieras y de crédito en la adopción de medidas de protección en favor de personas y colectivos en situación de extraordinaria vulnerabilidad, aunque sea por vía de responsabilidad social corporativa. En apoyo de esta idea nos parece interesante que el Anteproyecto de Ley de Impulso de la Mediación prevea imponer la mediación como requisito para el ejercicio de la acción para exigir el pago de deudas garantizadas por hipoteca constituida sobre un bien inmueble que constituya la vivienda habitual del deudor o de su familia.

Esperamos que esta medida llegue a implantarse y pueda servir para atender situaciones de especial vulnerabilidad, pues ya supimos del escaso éxito de las actuales previsiones sobre mediación y arbitraje previstas en la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda, debido fundamentalmente al rechazo generalizado de las entidades financieras a adherirse al sistema arbitral de consumo o a aceptar los arbitrajes individuales. Mientras tanto nos parece un importante avance la constitución el pasado ejercicio de un Órgano Sectorial de Servicios Financieros dentro del Consejo Andaluz de Consumo.

1.12.2.1.4.1 La exclusión financiera

El año pasado destacábamos, entre las cuestiones relevantes de la actividad de esta Institución, nuestra preocupación por los problemas que afectan a pequeños núcleos de población y zonas rurales, como consecuencia de la progresiva despoblación, la pérdida de servicios públicos, las dificultades en la movilidad o la eliminación de servicios privados, denunciando la aparición de problemas como la **exclusión financiera**, derivada de la supresión de servicios bancarios y financieros en las zonas con mayor índice de despoblación.

En relación con esta problemática de la exclusión financiera, tras la tramitación de la **queja de oficio 17/2237**, centrada en analizar la situación de la población desatendida a nivel rural como consecuencia de cierre de sucursales bancarias, hemos ampliado nuestro objeto de análisis para abarcar



también las situaciones de exclusión financiera que afectan a determinados colectivos sociales (personas mayores, personas en situación de precariedad económica y personas con alguna discapacidad) y se traducen en dificultades de acceso a los servicios financieros.

Como continuación de este proceso de análisis, elaboramos un **Documento de trabajo** que analizaba las causas y consecuencias de la exclusión financiera. Este documento fue sometido a debate en el curso de un **Seminario sobre exclusión financiera** que tuvo lugar durante el mes de junio y en el que participaron representantes de las entidades locales andaluzas, las principales entidades financieras que operan en Andalucía y asociaciones de personas consumidoras y del tercer sector de acción social. El Seminario permitió analizar las causas de la exclusión financiera y formular propuestas y alternativas que se plasmaron en el **Documento Resumen** publicado en nuestra página web.

La exclusión financiera de las personas en situación de pobreza es otra circunstancia objeto de preocupación, concluyéndose que resulta necesaria la difusión de la cuenta de pago básica y la protección frente a las comisiones bancarias y a los embargos. Asimismo se planteó la posibilidad de acudir al crédito en favor de personas que carecen de ingresos estables desde el ámbito de la responsabilidad social corporativa.

Desde las asociaciones de personas mayores se valoró el problema de la brecha digital, así como la necesidad de atención presencial que reclama este colectivo para satisfacer su confianza. Las asociaciones de personas con discapacidad señalaron que muchas operaciones bancarias presentan problemas de accesibilidad para las personas con diversidad funcional y que debería avanzarse en la accesibilidad sensorial y cognitiva.

Como conclusión se coincidió en que todos los actores están obligados a entenderse ya que la inclusión financiera es un asunto de hondo calado social y precisa de un trabajo compartido para identificar correctamente los problemas y las posibles soluciones, señalando que deben centrarse en los problemas de exclusión vinculados al lugar de residencia y a los colectivos sociales más vulnerables.

1.12.2.1.5 Transportes

En la organización interna de esta Institución en el último trimestre de 2018 se acordaba dar un tratamiento separado a las quejas presentadas por usuarios de servicios de transportes de viajeros relacionadas con la prestación del servicio, esto es, cuando hay una relación empresa-cliente. Se ha estimado que las cuestiones relacionadas con este servicio de interés general tienen mejor encaje y tratamiento desde el ámbito de la protección de las personas consumidoras.

Por lo pronto podemos señalar algunas cuestiones que han sido objeto de quejas en esta materia. Así, en la queja 18/6979 nos trasladaban las molestias que suponía la decisión de RENFE de prohibir el transporte de mascotas en el trayecto de autobús que debía realizarse por obras en la vía de tren entre Almería y Huércal de Almería. En este caso no estimamos oportuno intervenir dado que el Reglamento General de Circulación prohíbe a los viajeros llevar animales en los vehículos destinados al servicio público de transporte colectivo de personas, salvo que exista en el vehículo lugar destinado para su transporte.

En la queja 18/7280 reclamaban a Iberia los gastos incurridos para desplazarse en barco desde Melilla a Málaga, tras suspenderse el vuelo previsto por inclemencias meteorológicas. En este caso estaba interviniendo la AESA, que había resuelto que la compañía debía reembolsar el billete no utilizado y que, si no lo hacía efectivo, debería comunicar esta circunstancia a la propia AESA para que interviniere nuevamente.

Por último, citamos la queja 18/3498 en la que nos denunciaban la asignación aleatoria de asientos separados al hacer el check-in en un vuelo a París, sin garantizar que los padres quedasen junto a sus hijos menores de edad. La compañía daba la opción de acudir dos horas antes a facturación pagar reubicar a los menores sin pagar el recargo por elección de asiento.

En este caso valoramos que el requerimiento para que se personasen con suficiente antelación para evitar los cargos adicionales por reserva de asientos y garantizar que los menores se sentasen junto a los padres se trataba de una política comercial de la empresa, que correspondía al consumidor aceptar o no.