



1.12.1. Introducción

Consideramos oportuno comenzar este apartado introductorio dando cuenta de la aprobación de una norma, cuya publicación se ha producido ya en 2021 mientras se redactaba este Informe Anual y que nos parece especialmente relevante para la materia que nos ocupa.

Nos referimos al **Real Decreto 1/2021**, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad.

Esta norma regula el **concepto de persona consumidora vulnerable**, dando respuesta así a una antigua aspiración de esta Institución, compartida por muchas de las administraciones y asociaciones del tercer sector de acción social, que venían demandando desde hace tiempo la necesidad de definir claramente este concepto para dotar de seguridad jurídica a las medidas adoptadas para reforzar la protección de las personas consumidoras en situación de especial vulnerabilidad. Se trata de una norma que deberá ser objeto de especial atención tanto por parte de autoridades públicas como de empresas privadas en las relaciones de consumo.

La norma establece que, «a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

Se trata de una definición compleja porque parte de la consideración de que las situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar a una persona en una relación de consumo pueden ser muy variadas, cambiantes y depender de factores muy diversos, que pueden incluso provocar que una persona pueda ser vulnerable en una determinada relación de consumo y no serlo en otra.

Dice a este respecto la Exposición de Motivos que *“la situación de vulnerabilidad no se deriva de circunstancias estrictamente personales, sino que hay que considerar aspectos de origen demográfico, social e, incluso, relacionados con cada entorno de mercado concreto”*. Y continúa señalando que *“las condiciones que predisponen a la vulnerabilidad en las relaciones de consumo exceden el plano de lo estrictamente económico, tradicionalmente aproximado con indicadores del nivel de renta”*, para concluir afirmando que se concibe *“la vulnerabilidad en el ámbito del consumo como un concepto dinámico, en el sentido de que no define a las personas o a los colectivos como vulnerables de una forma estructural ni permanente. De esta forma, una persona puede ser considerada vulnerable en un determinado ámbito de consumo, pero no en otros. Además, esa condición de vulnerabilidad podrá variar a lo largo del tiempo según puedan hacerlo las condiciones que la determinan, tanto las de tipo personal como las sociales o de contexto”*.

En este sentido, la norma contempla como colectivos que pueden encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad en las relaciones de consumo a las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres y las personas menores.

El objetivo de la norma, según proclama es «garantizar con un grado mayor de protección a los derechos en determinados supuestos en los que la persona consumidora se ve afectada por una especial situación de vulnerabilidad que puede incidir en su toma de decisiones e, incluso, forzarla a aceptar ciertas condiciones contractuales que en otra situación no aceptaría».

Nos parece una norma muy oportuna y necesaria, por lo que, aunque haya sido publicada en 2021, hemos considerado conveniente hacer una referencia a la misma en este apartado.

Continuando con el apartado introductorio y como venimos explicando de modo reiterado en relación a la materia de consumo, es importante aclarar que las quejas recibidas en relación con la prestación de servicios por parte de empresas privadas escapan a nuestra competencia supervisora, por lo que,



1.12. Servicios de Interés General y Consumo

en relación a las quejas recibidas, nuestra actuación se centra en la supervisión de la Administración de consumo que haya intervenido en la tramitación de la correspondiente reclamación por parte del cliente.

No obstante, intervenimos ante dichas empresas cuando la cuestión afecta a servicios económicos de interés general desde nuestra visión de una Institución que actúa como garante de derechos. Así ha quedado refrendado en los **Principios de Venecia**, aprobados por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, al señalar que el mandato del Defensor del Pueblo abarcará todos los servicios públicos y de interés general ofrecidos a la ciudadanía, ya sea por parte del Estado, de los municipios, de los organismos estatales o por entidades privadas.

Por este motivo, precisamente una de las medidas propuestas en el **Informe Especial** presentado a este Parlamento en noviembre de 2020 para afrontar los retos y oportunidades en Andalucía tras la COVID se refería a los servicios de interés general.

Así, señalábamos la necesidad de **reconocer el derecho de acceso a los servicios de interés general** en un marco estatutario y constitucional, unido a una regulación legal y reglamentaria que garantice el derecho de todas las personas a unas **prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas**, incluyendo la prohibición de interrupción en su prestación a aquellas personas que no puedan pagar el mismo por sus circunstancias personales o económicas.

“El derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas”

De este modo entendemos que se permitiría solventar la principal carencia que existe actualmente en relación con los servicios de interés general y que es la causa de que sigan existiendo problemas como la pobreza energética o hídrica; la exclusión financiera; o la brecha digital.

En relación con el concepto de servicios de interés general nos parece novedoso, y por eso hemos considerado oportuno destacarlo, que la legislación nacional haya recogido una concreción de los servicios que se entienden “de carácter básico de interés general”.

Ha tenido lugar con ocasión de la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, operada por el artículo 3 del **Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes**.

Dicha modificación normativa ha establecido la obligación de gratuidad de los teléfonos de atención al consumidor para las empresas prestadoras de **servicios de carácter básico de interés general**. Define por tales «los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen».

La omisión en dicha cita a los servicios de telecomunicaciones entendemos que debe ser suplida, por la remisión que realiza a la legislación sectorial, mediante las previsiones de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. En su artículo 2 se cita expresamente que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia y, de ahí, las obligaciones de servicio público que se imponen.

En todo caso, este nuevo concepto de “servicios de carácter básico de interés general” no deja de suscitar alguna duda, por cuanto parece apartarse del concepto tradicional de “servicios económicos de interés general” elaborado en el marco del acervo jurídico europeo y que incluye específicamente a los servicios energéticos, de suministro de agua, de telecomunicaciones, financieros y de transporte. Un concepto y una categorización que ha venido siendo utilizado por esta Institución para describir la extensión



1.12. Servicios de Interés General y Consumo

de su ámbito de intervención en materia de consumo y en relación a la actuación de determinadas empresas privadas, y que consideramos oportuno mantener como referente.

Por otro lado, no podemos dejar de citar en este apartado introductorio la nueva **Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.**

Entre sus Considerandos resulta destacable que, al justificar la extensión de su ámbito de aplicación, señala que el mismo debe reflejar la evolución reciente en el ámbito de la protección de los consumidores. Así, señala que los consumidores actúan ahora en un mercado cada vez más globalizado y digitalizado por lo que conseguir un alto nivel de protección para los mismos requiere que el alcance de la Directiva se extienda, además de a la normativa general de protección de los consumidores, a ámbitos como la protección de datos, los servicios financieros, los viajes y el turismo, la energía y las telecomunicaciones.

En este sentido, considera que la demanda de servicios financieros y de inversión por parte de los consumidores ha aumentado, por lo que estima importante mejorar la aplicación de la normativa sobre protección de los consumidores en estos ámbitos. Asimismo, destaca la evolución del mercado de consumo en el ámbito de los servicios digitales y entiende que el mismo requiere de una aplicación más eficaz de la normativa sobre protección de los consumidores, incluida la protección de datos.

Entrando ya en el análisis de lo acontecido en esta materia en 2020, y por lo que se refiere a los **suministros**, debemos decir que el confinamiento domiciliario ordenado tras la declaración del estado de alarma a causa de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto, más si cabe, la certeza de que contar con un adecuado suministro de agua, luz o gas en el hogar para poder desarrollar con normalidad la vida diaria resulta una necesidad básica cuya garantía deben proveer los poderes públicos.

No es por tanto de extrañar que una de las primeras medidas que adoptó el Gobierno poco después de la declaración del estado de alarma fuera dirigida precisamente a garantizar estos suministros.

Inicialmente se estableció la garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables, prohibiendo los cortes de suministro a aquellos consumidores en los que concurriera la condición de consumidor severo o en riesgo de exclusión social de acuerdo con las definiciones contenidas en la normativa de bono social. Días después se extendió dicha prohibición a cualquier domicilio que tuviera la consideración de primera vivienda.

En aquel momento esta Institución consideró oportuno emitir un **comunicado** destacando lo acertado y necesario de la medida, aunque mostrando nuestra preocupación por cuanto la misma no solucionaría el problema de aquellos hogares que ya tuviesen cortado el suministro por impago o por otros motivos a la fecha de aprobación de esta norma.

Por ello, solicitamos que se incluyesen entre las medidas sociales reguladas la obligación de las empresas suministradoras de reponer el suministro en aquellos hogares afectados por un corte previo, aun cuando estuviera debidamente justificado, especialmente si residían en el mismo menores o personas en situación de vulnerabilidad o exclusión. Manteniendo el suministro, al menos mientras durase la situación de excepcionalidad. Exceptuábamos de nuestra petición, como es lógico, aquellos supuestos en que la reconexión no fuera posible por razones técnicas o de seguridad debidamente acreditadas.

Dado que la plasmación jurídica de nuestra petición podía demorarse, pedimos a todas las compañías suministradoras que, por responsabilidad social, aceptasen su aplicación, voluntariamente y sin demora.

Una vez finalizada la vigencia de la declaración del estado de alarma el 21 de junio de 2020, el Gobierno amplió la garantía de suministros básicos hasta el 30 de septiembre, como parte de las medidas de extensión del escudo social para la protección de la ciudadanía frente a los efectos derivados de la crisis sanitaria de la COVID-19.

Llegada esta fecha de prórroga el Gobierno dictó, **el Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo**, en cuya Disposición Adicional sexta se acordaba la incorporación



1.12. Servicios de Interés General y Consumo

de una nueva categoría de consumidor vulnerable con derecho a la percepción del bono social eléctrico y a la protección especial frente a la interrupción del suministro de luz.

Esta norma fue cuestionada por quienes consideraban necesario que se mantuviera la prohibición total de corte de suministro. Asimismo, se cuestionaba que quedaran fuera de la garantía los suministros de gas y agua, al no contar con una normativa específica que prohibiera los cortes por impago a colectivos vulnerables, al modo del bono social eléctrico.

La declaración de un nuevo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, replanteó la necesidad de adoptar otra vez las mismas medidas de garantía de suministros y propició la aprobación del **Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes**. En su Disposición adicional cuarta ha quedado establecida, durante la vigencia del actual estado de alarma, la **prohibición de cortes en el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a consumidores vulnerables**, cuya definición se corresponde con la del bono social eléctrico.

Según recoge su exposición de motivos, la extraordinaria y urgente necesidad de esta medida viene justificada por la situación excepcional derivada de la crisis sanitaria y económica, el carácter esencial de estos suministros para los hogares y la proximidad del invierno, que coincide con la época del año en la que mayor consumo energético se produce.

Sin perjuicio de estas medidas de protección, cuya finalización en el tiempo está prevista para mayo de 2021, nos parece oportuno en este punto destacar la **necesidad de abordar definitivamente la garantía de suministros y la prohibición de corte en situaciones de necesidad como un derecho fundamental vinculado a la dignidad de la persona y a la protección de su salud**.

En cuanto al **suministro de luz**, debemos reiterar que aún no se han concretado en normas de obligado cumplimiento las propuestas incluidas en la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética**. Dicha Estrategia se aprobaba para dar cumplimiento al mandato contenido en el **Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores**.

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio pasado hicimos una valoración positiva de su contenido en relación con la necesaria superación de las carencias que presenta el actual mecanismo del **bono social eléctrico** para hacer frente al problema de pobreza energética.

Los datos ofrecidos en el Informe de actualización de indicadores de pobreza energética facilitados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en noviembre de 2020 presentaban mejoras en los cuatro valores utilizados (gasto desproporcionado, pobreza escondida, temperatura inadecuada en la vivienda en invierno y retraso en el pago de facturas). Estos datos, sin embargo, se refieren al año 2019, por lo que dada la dimensión de la situación vivida en 2020 y las consecuencias generadas por las medidas adoptadas para abordar la crisis sanitaria, presumimos que los datos actuales serán notoriamente diferentes y peores, por lo que requerirán de una actuación urgente.

El Informe de actualización de datos para 2020 sigue poniendo de manifiesto que los problemas que afectan a una mayor parte de la población continúan siendo el gasto energético desproporcionado y la **HYPERLINK "https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/miteco-presenta-los-indicadores-de-pobreza-energética-de-2019/tcm:30-516524" pobreza energética escondida**, con valores del 16,7% y del 10,6% de hogares, respectivamente.

Aunque el año 2020 haya venido marcado por la pandemia y entendamos que haya obligado a priorizar determinadas cuestiones en las actuaciones de los poderes públicos, debemos insistir en la acuciante necesidad de abordar de forma estructural las situaciones de pobreza energética mediante el oportuno desarrollo normativo de la mencionada Estrategia.

Entre otros asuntos entendemos que debería abordarse la regulación del **derecho a un mínimo vital energético** -que propugnamos debe integrar la actual regulación del denominado bono social eléctrico,



1.12. Servicios de Interés General y Consumo

superando las notorias carencias e insuficiencias de la misma- y debería hacerse extensivo al resto de servicios energéticos.

Precisamente, coincidiendo con la redacción de este Informe, en enero de 2021, se ha puesto de manifiesto también la necesidad de una intervención normativa que aborde el problema de las **subidas desmedidas del coste de la luz** que se producen periódicamente cuando llegan las épocas de mayor frío o mayor calor y el consumo eléctrico aumenta. Consideramos necesario que se adopten medidas que ayuden a atemperar estas subidas o, al menos, a distribuir su incidencia a lo largo del año.

En cuanto al **suministro de agua** hemos de destacar nuevamente que, pese al reconocimiento del derecho humano al agua como mínimo vital operado a través de la Ley de Aguas de Andalucía (redacción por **Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía**), las condiciones de prestación y acceso a dicho derecho no han sido objeto del debido desarrollo reglamentario para su oportuna implementación. Tampoco han quedado recogidos en la normativa autonómica los supuestos de vulnerabilidad en los que, en ningún caso, sería posible cortar el suministro de agua por impago, al modo en que lo hace la normativa estatal del sector eléctrico.

Esperábamos que dicho desarrollo normativo se produjese a través del Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano, cuya aprobación inicial ya reclamábamos el año pasado con ocasión de la elaboración de nuestro Informe Anual al Parlamento andaluz.

Afortunadamente muchas entidades suministradoras de agua tienen previstas medidas de ayuda para el pago de facturas e incluso el reconocimiento del "mínimo vital" en su propia normativa. Además, de modo temporal, se encuentra vigente la garantía de suministros mientras persista la vigencia del actual estado de alarma.

En relación con los **servicios de telecomunicaciones** propugnamos igualmente que se reconozca el derecho de todas las personas a disponer de unas condiciones mínimas para su acceso y disfrute, sin que sus circunstancias económicas puedan privarles de tales servicios. Valoramos que esta regulación debería ir más allá del denominado abono social telefónico, incluido en la regulación del servicio universal de telecomunicaciones y del que actualmente solo pueden beneficiarse personas jubiladas y pensionistas con rentas muy bajas.

Así, resulta necesario ampliar el ámbito subjetivo de su cobertura para incluir a todas las personas que tengan la condición de consumidores vulnerables. De igual modo debería ampliar su ámbito objetivo para incluir el derecho de acceso a internet.

También consideramos necesario que se garantice mediante una norma legal el acceso a unos **servicios financieros** y bancarios básicos por parte de todas las personas, cualesquiera que sean su situación personal y económica, y su lugar de residencia.

Esa norma debería incluir el derecho a disponer de una cuenta de pago básica, tal y como aparece regulada actualmente, y debería estudiarse la posible extensión de este derecho, con las oportunas limitaciones, a otros servicios financieros y bancarios que cada vez resultan más necesarios en una sociedad de consumo, como sería el caso del acceso a los préstamos al consumo o a los préstamos hipotecarios.

Asimismo, deberían incluirse medidas que garanticen el acceso efectivo a los servicios financieros de las personas que residen en zonas rurales o carecen de habilidades digitales para el acceso telemático a estos servicios.

Por último y en relación a los **servicios de transporte**, entendemos necesaria una norma legal que establezca las condiciones para que todas las personas, con independencia de cuál sea su situación personal o económica, puedan acceder a los servicios de transporte que precisen para ejercer su derecho a la movilidad.

Esta regulación debería agrupar y ordenar todas las actuales regulaciones que contemplan ayudas o bonificaciones en el acceso al transporte público o privado, estableciendo una ordenación de mínimos

que garantice que todas las personas puedan acceder a estos servicios con independencia de su situación económica.

Del mismo modo, debería establecer unos servicios mínimos de transporte que garanticen el derecho a la movilidad de todas las personas cualquiera que sea su lugar de residencia.

Finalmente en este apartado introductorio podemos destacar, entre las **novedades legislativas** en materia de consumo, la aprobación del **Decreto 175/2020, de 27 de octubre**, por el que se regula el derecho de información de las personas consumidoras y usuarias prestatarias y garantes en los casos de emisión de participaciones hipotecarias o certificados de transmisión de hipoteca, así como en los de transmisión, cesión u otros actos o negocios jurídicos que puedan producir la alteración de la titularidad del contrato de préstamo hipotecario sobre la vivienda, o del derecho de crédito derivado del mismo.

Esta cuestión ya estaba recogida en la Disposición adicional tercera de 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 hipotecarios sobre la vivienda. No obstante, el nuevo Decreto permite la concreción de los derechos de información de los consumidores y usuarios de contratos hipotecarios sobre la vivienda, realizados en Andalucía, ante supuestos de cesión o transmisión por parte de la entidad prestamista.

1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

A continuación, vamos a iniciar el relato de las actuaciones desarrolladas en cada una de las materias que se corresponden con servicios de interés general. Posteriormente, daremos cuenta de 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

Tal como hemos señalado en el apartado introductorio, las circunstancias relacionadas con el confinamiento domiciliario de la población ordenado en marzo de 2020 pusieron en clara evidencia la necesidad de contar con suministros básicos y, entre ellos, la luz.

