



4. Dependencia y servicios sociales

Por su parte, la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, supuso un momento importante en la atención a personas en situación de dependencia, elevándola a la categoría de derecho y contemplando dentro de los recursos de su Catálogo el servicio de ayuda a domicilio.

Pues bien, en esta equiparación de ambas modalidades de atención -la sanitaria, como derecho consagrado y la de carácter social, también como derecho subjetivo-, la duda planteada es la de que la segunda hubiera acarreado una merma en la primera, sustituyendo de facto a la misma. Advertencia que hacía el promotor de la queja, al referir que la Ley de la Dependencia había justificado la reducción de plazas del programa de ayuda a domicilio de Faisem.

Este extremo es constatado por el informe administrativo, del que igualmente resulta la imposibilidad de conocer cuantitativamente las personas con trastorno mental que cuentan con el recurso de ayuda a domicilio como personas en situación de dependencia, sin que sea susceptible de cuantificación el derecho a la atención a domicilio que se consagra en la normativa sectorial sanitaria.

Por otra parte, advertíamos dificultades para priorizar el acceso al recurso para personas con trastorno mental grave, entre otras razones por encontrarse vinculada la atención a la dependencia mayoritariamente a la organización de los servicios sociales y no al área de Salud, debiendo sumar, a su vez, la demora que preside la resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como el Programa Individual de Atención, que excede con creces del tiempo legalmente establecido, como se ha expuesto en el apartado correspondiente de este mismo Informe.

Por todo ello, y basándonos en la evidencia de la necesidad de atender al colectivo y la oportunidad del tratamiento a través de los programas de ayuda a domicilio, decidíamos formular dos recomendaciones:

El mantenimiento la oferta asistencial del programa de atención domiciliaria de Faisem, valorando la oportunidad de su incremento en coordinación con las UGC que deberán informar y valorar la continuidad asistencial que se viene prestando por el programa del servicio de ayuda a domicilio que gestiona la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía para el colectivo de personas con enfermedad mental, en tanto no se ultimen los protocolos previstos en el III Plan Integral de Salud Mental, por el riesgo de exclusión de la atención en el sistema de dependencia.

Y la articulación y coordinación de las medidas necesarias entre los sistemas de información de las Administraciones implicadas, para un conocimiento transparente del número de personas con problemas de salud mental que acceden al SAAD de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, con un identificativo en los sistemas de información, a fin de valorar el porcentaje de personas que teniendo aconsejada la misma como medida terapéutica acceden al mismo.

1.12. Servicios de Interés General y Consumo

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.

...

1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

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.

Pese a las medidas adoptadas para evitar los cortes de suministro, ya detalladas, a esta Institución acudieron personas afectadas por falta de luz desde antes de la declaración del estado de alarma, solicitando una **reconexión provisional**, al menos mientras durase el confinamiento.

No siempre tuvieron éxito nuestras gestiones ante la compañía suministradora, al oponerse a la reconexión alegando, en la mayoría de ocasiones, las deficiencias existentes en la instalación eléctrica que impedían el restablecimiento del suministro o exigían de tareas de reparación complejas que no se consideraban incluidas en el concepto de atención de averías que justificara el desplazamiento de los técnicos correspondientes.

Particularmente complejas fueron las gestiones en aquellos supuestos en que el corte de suministro era consecuencia de un enganche ilegal previo. Aunque en estos casos el corte de suministro estaba más que justificado, entendía esta Institución que había que atender a la realidad de la situación creada con



4. Dependencia y servicios sociales

el confinamiento que impedía la movilidad y obligaba a permanecer en unas viviendas carentes de los servicios más esenciales, en ocasiones afectando a menores.

Así ocurrió en la queja 20/1991, en la que la falta de luz incluso impedía el acceso al agua pues era necesaria para accionar una bomba de pozo. Esta familia, con dos menores a cargo, ocupaba sin título una vivienda y tenían enganchada la luz a una farola del alumbrado público, que únicamente tenía suministro eléctrico en horario nocturno, lo que les impedía disponer de energía alguna durante el resto del día.

Las gestiones realizadas ante el Ayuntamiento para encontrar una solución al problema que posibilitase un suministro continuado de luz a la vivienda no prosperaron, tras negarse el consistorio a mantener permanentemente encendido el alumbrado público en la zona o facilitar un generador a la familia.

Sin embargo, los Servicios Sociales nos dieron cuenta de las actuaciones desarrolladas con la familia, indicando que no les constaba que hubieran presentado solicitud en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. Asimismo se les había ofrecido ayuda para el alquiler de una vivienda sin que la hubieran tramitado pese a que contaban con la renta mínima de inserción social, más los ingresos de un empleo durante casi un año.

A la vista de dicha información, valoramos que la actuación de los Servicios Sociales resultaba adecuada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En el caso de la queja 20/2044 los propios Servicios Sociales habían instado a la persona afectada a firmar un plan de pagos de su deuda de luz. En todo caso nos pareció oportuno solicitar a Endesa que valorasen la posibilidad de una reconexión urgente del suministro en la vivienda y mantenerlo al menos mientras durase la situación excepcional derivada del confinamiento domiciliario.

La distribuidora Endesa nos contestaba que, para poder dar servicio al suministro en cuestión, resultaba necesario que fuese solicitado mediante una comercializadora. Con respecto al posible acuerdo de pago de la deuda existente, se remitían a la comercializadora con la que se mantenía la deuda que motivó el corte de suministro.

También la distribuidora rechazó la posibilidad de un suministro provisional y urgente para atender las necesidades de dos vecinos de un municipio onubense, alegando la necesidad de ser solicitado mediante la comercializadora que prefiriesen los afectados, a la que deberían dirigirse para formalizar la contratación.

Con independencia de las circunstancias puestas de manifiesto por la trabajadora social explicativas de la falta de éxito de las intervenciones sociales realizadas con ambas personas, seguíamos entendiendo necesario aportar soluciones a la falta de luz en tales momentos. Por eso insistimos al Ayuntamiento requiriéndole alternativas para suplir tal carencia o, en su defecto, posibilidades de orientación -y en su caso apoyo económico- para ambas personas por parte de los Servicios Sociales Comunitarios en la contratación de suministro y la gestión del bono social eléctrico.

Los casos puntuales de hogares privados de luz, aunque complejos de resolver en algunos supuestos, no revistieron la **excepcional dificultad que presentaron los cortes de suministro que afectaron a una localidad entera o a algunas barriadas o zonas concretas de algunas ciudades.**

En ocasiones se trataba de problemas puntuales derivados de averías o incidencias en las redes de suministro que normalmente han quedado subsanadas. Así ocurriría en Beas (quejas 20/3235, 20/3236 y 20/3245), Barriada Huerta Alta en Cantillana (queja 20/1463), Chauchina (queja 20/0100), El Madroño (quejas 20/1870, 20/1871, 20/1897 y 20/1898), Fuentes de Andalucía (queja 20/0299), Llanos del Espinar en Castro del Río (queja 19/6587), Barrio Nuevo San Andrés en Málaga (queja 20/1970), Montefrío (queja 19/6707), Niebla (queja 20/5559) y Padul (queja 20/1106).

En los casos más complicados, nos encontramos con problemáticas sociales enquistadas en el tiempo.

“Solicitando que se adoptasen medidas urgentes por parte de las compañías suministradoras”



4. Dependencia y servicios sociales

Nos referimos especialmente al problema de algunos barrios socialmente desfavorecidos y que ya venían soportando cortes de luz recurrentes y prolongados como consecuencia de una conjunción de problemas: por un lado, la proliferación de enganches ilegales a las redes de suministro debidos a carencias económicas de las familias, a la picaresca de algunos y, especialmente, a actividades delictivas relacionadas con el cultivo *indoor* de marihuana, y, por otro lado, las insuficiencias o carencias en las redes de suministro que abastecen a estas zonas.

Por este motivo dirigimos un comunicado solicitando que se adoptasen **medidas urgentes por parte de las compañías suministradoras, en colaboración con los Ayuntamientos**, para garantizar el suministro continuado de luz en todos los hogares, al menos mientras durasen las circunstancias excepcionales derivadas de la COVID-19.

Esta problemática se extiende a cada vez más zonas y localidades de Andalucía, afectando especialmente a familias y colectivos en condiciones de grave desfavorecimiento social y económico, cuya vida cotidiana, ya de por sí difícil, se torna, como consecuencia de los cortes reiterados y prolongados del suministro eléctrico, en un auténtico calvario que los acerca aún más a los umbrales de la exclusión social.

Ejemplo claro de ello es la Zona Norte de Granada, cuya situación no ha encontrado aún solución pese al tiempo transcurrido y las medidas adoptadas.

Precisamente en el mes de febrero, antes de declararse el estado de alarma, asistimos a la comisión de seguimiento del Protocolo de coordinación interadministrativa ante situaciones de interrupción de suministro eléctrico en la zona norte en Granada.

En dicha comisión estaban presentes la Junta de Andalucía, la Subdelegación del Gobierno, el Ayuntamiento de Granada, Policía Nacional, Guardia Civil y la compañía Endesa. También acudieron como invitados el Defensor de la Ciudadanía de Granada y el párroco de La Paz.

Endesa se comprometió entonces a aumentar la potencia instalada en la zona antes de fin del mes de marzo y mejorar las instalaciones eléctricas antes de fin del año 2020. Las medidas comprometidas deberían servir para poner fin, de una vez por todas, a los continuos cortes de luz que sufre esta zona de Granada.

Lamentablemente, a la presente fecha y pese a la ejecución de las instalaciones comprometidas, el problema de los cortes de luz persiste.

El problema de la Zona Norte de Granada se repite en las zonas más deprimidas de nuestras ciudades y pueblos, agravando así las difíciles circunstancias socio económicas de la población que reside en los mismos. Así nos consta que se ha extendido a otros barrios de Granada como Casería de Montijo y barrios de distintas ciudades como El Pucho en Almería, Cerro de San Roque en Berja (Almería), La Paz en Pinos Puente (Granada), Polígono Sur y Torreblanca en Sevilla.

Los cortes de luz son reiterados y duraderos, lo que pone en riesgo la salud de las personas y dificulta realizar una vida normalizada.

Entre el último mes del año y enero de 2021 las protestas vecinales han encontrado eco en los medios de comunicación, tras las bajas temperaturas registradas, reflejando la crudeza de la vida sin luz en estas barriadas.

A este respecto, no podemos más que reiterar la responsabilidad de todas las Administraciones con competencia en la materia y de la empresa prestadora del servicio en la adopción de cuantas medidas resulten necesarias para garantizar el acceso en condiciones mínimas de calidad al suministro eléctrico de todas las personas que residen en las zonas afectadas y cumplen fielmente con sus obligaciones como usuarias del servicio eléctrico.

...

1.12.2.1.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable

...

Ello motivó nuestra actuación de oficio en la queja 20/6767, en la que nos hemos dirigido a las principales entidades suministradoras de energía y agua en Andalucía para que nos faciliten datos relativos a las incidencias ocurridas tras el levantamiento de las medidas adoptadas para garantizar los suministros básicos y, en su caso, medidas específicas que hayan adoptado en favor de las personas consumidoras y, especialmente, de las más vulnerables.



4. Dependencia y servicios sociales

Asimismo nos interesaba conocer la valoración de los Servicios Sociales Comunitarios. Dado el elevado número de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que prestan estos servicios y las distintas realidades repartidas por todo el territorio andaluz, hemos estimado oportuno dirigirnos a la FAMP como representante de todas las Administraciones especialmente implicadas.

También hemos solicitado la colaboración de las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables para conocer, de su mano, los datos antes referidos y las propuestas que estimen necesarias para atender de forma efectiva la garantía de suministros básicos.

Encontrándonos aún recabando la información solicitada, por el momento las respuestas recibidas coinciden en la baja incidencia de los impagos y las facilidades ofrecidas para pago de atrasos y obtención de beneficios en la facturación de suministros.

En todo caso, ya hemos señalado que la incidencia del problema queda relegada en el tiempo mientras esté vigente la prohibición de cortes establecida por la Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre.

A tales efectos la prohibición opera de modo automático para consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en la normativa de bono social.

Para aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumplan con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, la garantía de no suspensión del suministro requerirá de la acreditación de dicha circunstancia mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

...

1.12.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

...

En otros casos la respuesta no fue positiva, como en la queja 20/2076 promovida por una asociación en nombre de varias familias de etnia gitana que ocupaban unas viviendas, sin luz y sin agua. Desde el Ayuntamiento se nos dio cuenta del trabajo desarrollado con la comunidad gitana de la localidad y la existencia de un proyecto de intervención integral en colaboración con la Diputación Provincial de Huelva.

Insistiendo esta Institución por las posibles alternativas que pudiera ofrecer para atender la falta de suministros básicos, respondía el Ayuntamiento que carecían de viviendas y recursos propios para pago de suministros remitiendo a entidades del municipio, que son las que establecen sus requisitos para acceder a dichos recursos.

...

1.12.2.1.3. Telefonía e Internet

...

En el Informe extraordinario sobre Los derechos de la ciudadanía durante la COVID-19 destacábamos la importancia de los servicios de telecomunicaciones al convertirse en instrumento indispensable para el acceso y el disfrute de derechos fundamentales como la educación, la salud o el trabajo.

En todo caso concluíamos diciendo que la principal dificultad en relación con los servicios de telecomunicaciones no ha estado relacionada con las condiciones de prestación del servicio, sino con la falta de universalidad del mismo y con los problemas de accesibilidad y asequibilidad que presenta para determinados colectivos sociales (brecha digital).

El asunto tiene tal calado que es nuestra intención para este próximo ejercicio, si las condiciones de la pandemia del COVID-19 nos lo permiten, impulsar una jornada expresamente dedicada a ahondar sobre las múltiples dimensiones del problema de la brecha digital y las peculiaridades de los diferentes colectivos afectados como personas mayores, personas en situación de precariedad económica o social, personas que residen en zonas rurales sometidas a procesos de despoblación, personas con discapacidad, personas migrantes, etc.

...