

2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo

2.2.6.1. Introducción

En este apartado introductorio debemos recordar el alcance del concepto “servicios de interés general” a fin de identificar el ámbito material de actuación al que nos referimos.

Cuáles son los servicios de interés general es una cuestión controvertida al existir legislaciones y regulaciones imprecisas y contradictorias tanto a nivel europeo, como estatal o autonómico, dependiendo los servicios incluidos en este concepto del ámbito regulatorio de la norma o de la inclusión o no dentro de los mismos de los denominados servicios económicos de interés general.

A este respecto, la normativa de protección de las personas consumidoras señala que: «tendrán la consideración de **servicios de carácter básico de interés general** 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»¹.

Respetando esta definición, esta Institución considera más ajustada la que realiza la [Comisión Europea](#) al definir los servicios de interés general como “*aquellos que las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE consideran como tales y que, en consecuencia, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público*”. La Comisión aclara que pueden prestarlos tanto el Estado como el sector privado y distingue tres categorías:

- Los servicios de interés económico general son servicios básicos que se prestan a cambio de una remuneración. Aunque están sujetos a las normas europeas de competencia y mercado interior, cuando sea necesario pueden hacerse excepciones para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos.
- Los servicios no económicos —por ejemplo, la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social— no están sometidos a ninguna legislación europea específica ni a las normas de competencia y mercado interior.
- Los servicios sociales de interés general atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como ejemplos cabe citar los regímenes de seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social.

Esta Institución centra su acción tuteladora en este ámbito en los denominados **servicios económicos de interés general**, incluyendo entre los mismos a los servicios energéticos; de suministro de agua; financieros; de telecomunicaciones; postales y de transporte. Siendo estos servicios los que son objeto de nuestra intervención tuteladora a los que nos referiremos en el presente Capítulo.

Tal como venimos justificando desde hace tiempo, nuestra intervención ante las entidades que prestan servicios de interés general, con independencia de que se trate de empresas privadas, tiene su base en la habilitación reglamentaria que permite a la Institución la búsqueda de fórmulas de acuerdo y conciliación en relación a los conflictos que nos plantea la ciudadanía.

¹ Artículo 21.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Además, el acceso a los servicios de interés general está íntimamente ligado con el contenido de algunos de los derechos cuya protección tenemos encomendada, como el derecho a la salud; a una vivienda digna; al disfrute de los recursos naturales; al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación.

Esta función también se encuentra expresamente recogida en los Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo ([Principios de Venecia](#)), al establecer que el mandato de esta Institución 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.

Asimismo, nuestra intervención en estos asuntos ante las administraciones públicas competentes tiene su base en la supervisión del cumplimiento de la garantía de protección a las personas consumidoras por parte de los poderes públicos.

En materia de suministros básicos debemos señalar que el Gobierno ha prorrogado hasta en dos ocasiones en 2024 la **garantía de suministro de agua** y energía a personas vulnerables.

La primera de las prórrogas, adoptada en el mes de junio, desplazó hasta el 31 de diciembre de 2024² esta garantía acordada por Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptaron medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma.

La segunda, ya en el mes de diciembre, extendía de nuevo la prórroga de la prohibición legal de cortes de suministros a consumidores vulnerables hasta 31 de diciembre de 2025³.

De nuevo hemos de señalar que esta medida beneficia a las personas que cuenten con el bono social eléctrico como consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social, pues es reiterada la queja de personas que entendían que la garantía de suministros alcanzaba a cualquiera en su vivienda habitual.

En cuanto a las medidas adoptadas para asegurar la protección frente a la pobreza energética, a falta de un cambio de paradigma que se encontraría en estudio, **el modelo sigue basado en el bono social, o un descuento sobre la factura de la luz, complementado con el bono térmico, o ayuda directa para financiar el gasto en calefacción y agua caliente.**

Con respecto al descuento del bono social eléctrico, en el mes de junio se estableció una “vuelta a la normalidad progresiva” tras las medidas acordadas a consecuencia de la subida de precios derivada de la guerra de Ucrania, a medida que iba mejorando la situación de los precios, estableciendo una reducción progresiva de los descuentos para el bono social⁴.

Estos nuevos valores del descuento correspondiente al bono social, mayores que los establecidos con anterioridad, se justifican en la necesidad de seguir ofreciendo una protección adecuada a estos consumidores.

Sin embargo en diciembre de 2024⁵, a través del denominado Decreto Ley Ómnibus se modificó dicha ordenación temporal para ofrecer mayor margen al ajuste progresivo detallado, de modo que se pos-

2 Artículo 21 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.

3 Artículo 101 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

4 Artículo 20 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.

5 Artículo 100 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

ponen sus efectos hasta el 1 de enero de 2026. Así, los descuentos del bono social aplicables serán los siguientes con carácter excepcional:

- a) El descuento previsto correspondiente al consumidor vulnerable del 50% y del 65% en el caso del consumidor vulnerable severo, tendrá efectos desde el 1 de enero de 2025 y hasta el 30 de junio de 2025.
- b) El descuento correspondiente al consumidor vulnerable del 42,5% y del 57,5% en el caso del consumidor vulnerable severo, tendrá efectos desde el 1 de julio de 2025 y hasta el 31 de diciembre de 2025.

Posteriormente entrarán en vigor los nuevos descuentos del 35% para consumidores vulnerables y del 50% para consumidores vulnerables severos.

Como novedad regulatoria relativa al descuento del bono social eléctrico señalar aquí también que el año pasado se incorporó una **medida en favor de las personas electrodependientes**, de modo que esta circunstancia permite incrementar los límites de renta que se establecen para tener derecho al mismo⁶.

No obstante se deja a posterior desarrollo reglamentario, por parte del Ministerio de Sanidad, la definición de las condiciones de acceso, el procedimiento y certificación de la situación de electrodependencia, así como el catálogo de enfermedades que determinan la electrodependencia.

Nos parece insuficiente esta regulación, ya que no ha incorporado a las personas electrodependientes como colectivo específico que tiene derecho al bono social. Esta medida les permitiría compensar, en cualquier caso, el excesivo gasto de energía eléctrica que supone la dependencia de determinadas máquinas para su cuidado en el ámbito domiciliario.

Estimamos oportuno señalar aquí, de nuevo, la necesidad de mejorar el modelo de intervención frente a la pobreza energética, que se limita actualmente a bonificar las facturas de luz y otorgar ayudas para calefacción, y abogamos por contar con un enfoque que aborde una actuación a fondo sobre las circunstancias que originan tal pobreza energética.

En este sentido se pronunciaba la Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética, recordando a los Estados Miembros que deben **distinguir claramente entre medidas estructurales para hacer frente a la pobreza energética y medidas para mejorar la asequibilidad de la energía**.

A este respecto realiza las siguientes consideraciones: *“En algunos Estados miembros, la pobreza energética se aborda principalmente desde el punto de vista de la asequibilidad a través de sistemas de apoyo a los hogares vulnerables, abordando la inasequibilidad de la vivienda y la energía, y se proporciona, por ejemplo, en forma de reducciones fiscales, tarifas sociales, vales de energía o subsidios para calefacción. Todas las medidas relativas a los precios modifican el coste marginal del consumo de energía. Estos sistemas son importantes en tiempos de crisis y necesarios en ausencia de actualizaciones de la estructura, pero no proporcionan la base para mejoras estructurales que beneficien a los hogares vulnerables. (...). Por consiguiente, debe darse prioridad a las medidas que capaciten a los hogares afectados por la pobreza energética y a los hogares vulnerables, y que les permitan adoptar sus propias medidas para mejorar su estilo de vida en términos de eficiencia energética y consumo de energías renovables”*.

A fecha de la finalización de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, debemos decir que aún queda mucho camino por recorrer para abordar las cuestiones planteadas en la misma acerca de la mejora de los mecanismos de subsidio y protección de los consumidores.

6 Disposición final tercera de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible, por la que se modifica el artículo 3 del 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.

Prueba de ello son los datos que ofrecía la Encuesta sobre Condiciones de Vida del INE (febrero de 2024), señalando que en 2023 **el 20,7% de la población nacional no podía mantener su vivienda con una temperatura adecuada**⁷.

La iniciativa tramitada oficialmente por el Gobierno para mejorar los datos relativos a la pobreza energética sería una consulta pública previa, realizada en octubre de 2024, sobre el proyecto de Real Decreto regulador de la concesión de una subvención directa para la mejora de la protección de los derechos de los consumidores vulnerables en el ámbito de la transición energética.

Con esta norma se pretende atender la especial dificultad de acceso de las personas potencialmente beneficiarias del bono social, y, en general, reforzar su posición como consumidores. Entre las propuestas presentadas existen iniciativas de entidades privadas para favorecer la información ciudadana y el abordaje estructural de situaciones de pobreza energética.

En Andalucía, las actuaciones dirigidas a abordar la pobreza energética desde un punto de vista de la intervención sobre las instalaciones no parecen tener una visión holística del problema, encontrando convocatorias de ayudas desde diferentes líneas.

Así por ejemplo las convocatorias de líneas de incentivos de la Agencia Andaluza de la Energía para energías renovables en autoconsumo, almacenamiento y para térmicas en sector residencial o las subvenciones de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda para la mejora de la eficiencia energética en viviendas.

En ellas, sin embargo, no se aborda la prioridad de solicitudes de personas o familias vulnerables para discriminarlas positivamente en atención a sus especiales circunstancias de vulnerabilidad.

Tampoco parece que exista una iniciativa pública que permita atender las necesidades de información y orientación ciudadana acerca de las posibilidades que ofrecen las ayudas convocadas.

7 Datos explotados en el Informe anual El Estado de la Pobreza de EAPN España, de junio de 2024. También se hacía eco de este dato la Universidad Pontificia de Comillas, en su Informe anual de Indicadores de Pobreza Energética en España para 2023, así como del dato de retraso en el pago de facturas por parte del 9,58% de la población.



Por ello reclamamos que, del mismo modo, se impulsen iniciativas públicas con implantación territorial suficiente que permitan abordar situaciones de pobreza energética o pobreza hídrica, favoreciendo estudios de intervención integral en viviendas y orientando a las personas vulnerables en el acceso a los recursos disponibles en favor de la ciudadanía.

Para cerrar este apartado introductorio de novedades regulatorias nos parece oportuno destacar la apertura de una [consulta pública](#), en diciembre de 2024, para la adopción de un **Reglamento de Servicios del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía**.

Entre los objetivos pretendidos con esta norma se señala que debe incluir cambios de diversa índole que permitan mejorar la regulación del ciclo integral del agua de uso urbano a partir de la experiencia de la aplicación del actual Reglamento de suministro domiciliario de agua y debe adaptarse a la evolución tecnológica acaecida en el periodo de vigencia de este.

Confiamos en que, por fin, pronto podamos contar con esta nueva norma que llevamos reclamando hace años y con la que podría darse cobertura a muchas de las situaciones en las que consideramos que las personas usuarias de estos servicios no están siendo adecuadamente protegidas o que podrían mejorar su grado de protección.

Esperamos así que puedan culminar los esfuerzos desarrollados para iniciar los trámites que habrían de llevar a la aprobación del nuevo Reglamento del Ciclo Integral del Agua, cuyo borrador fue presentado de manera pública en junio de 2018, a través de una jornada divulgativa y de participación en la que estuvo presente esta Institución.

Por lo que hace a las medidas adoptadas para atender situaciones de **exclusión financiera** y, en concreto, la que afecta a municipios rurales a causa del cierre de sucursales bancarias, en [BOJA](#) núm. 10, de 15 de enero de 2024, se publicaba la Orden de 8 de enero de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a entidades locales andaluzas en riesgo de exclusión financiera, para sufragar los gastos de instalación y de funcionamiento de cajeros automáticos.

Esta regulación respondía al compromiso asumido por la citada Consejería con el denominado [plan 'Cajeros Automáticos para los Pueblos'](#), que pretendía promover y financiar, junto a las Diputaciones Provinciales, la instalación de cajeros automáticos en municipios de Andalucía que carecen de ellos.

La convocatoria correspondiente a estas subvenciones quedaba relegada a que se dictase resolución por la Dirección General de la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE). Sin embargo, habiendo transcurrido un año y sin que se conozcan los motivos, esta convocatoria por parte de la TRADE aún no se ha publicado.

Desconocemos si esta paralización se debe a la tramitación parlamentaria de la [Proposición de Ley](#) de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios, que se encuentra en la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital, que pretende establecer un derecho a acceder a los servicios bancarios mediante un servicio de cajero automático de proximidad.

La proposición normativa incluye un programa para listar los municipios en riesgo de exclusión financiera e incorporar a los Ayuntamientos para la aportación de espacios de su titularidad donde puedan ubicarse los cajeros, añadiendo los mecanismos necesarios para su instalación por parte de las entidades financieras.

Sobre la situación de falta de cajeros automáticos en zonas rurales, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se pronunciaba mediante INF/CNMC/028/24, apostando por medidas como la retirada de efectivo en los comercios mediante un desarrollo normativo de los servicios de cash back y cash-in-shop para implantarlos como sistemas alternativos o complementarios a los cajeros automáticos.

En relación con las iniciativas públicas desarrolladas, apuntaba a la posibilidad de **calificar jurídicamente ciertos servicios financieros como servicios económicos de interés general**, de cara a establecer obligaciones de servicio público y, adicionalmente, optar por otras vías como procedimientos de contratación o subvenciones públicas. Respecto a estas últimas recordaba que deben evitarse limitaciones injustificadas a que participen operadores como proveedores de servicios o beneficiarios de las ayudas.

En todo caso, los datos sobre exclusión financiera por falta de cajeros automáticos u otras posibilidades de acceso al efectivo parecen alentadores. Según publicaba en julio de 2024 el Observatorio de Inclusión Financiera⁸, la reducción en el número de oficinas y cajeros automáticos durante 2023 **no se habría traducido en un aumento de la exclusión financiera**, dada la existencia de otros puntos de acceso a los servicios bancarios, como son los agentes financieros, las oficinas móviles (ofibuses), la red de oficinas de Correos, el cashback y también la red de cajeros de terceros operadores no bancarios; además de seguir aumentando la utilización de la banca por internet. Valoraban así que el porcentaje de población excluida cae del 3,3% (que es el que reside en municipios en donde no hay oficinas bancarias) al 0,93% (que es el porcentaje que no tiene en su municipio de residencia ninguno de dichos recursos).

2.2.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

Una vez expuestos las consideraciones a los que nos hemos referido para presentar el abordaje de nuestra intervención en materia de servicios de interés general y consumo, vamos a iniciar el relato de las actuaciones que hemos desarrollado sobre cada uno de los ámbitos a los que se refiere.

2.2.6.2.1. Servicios de interés general

2.2.6.2.1.1. Energía

La casi totalidad de quejas recibidas en materia de energía se refieren al suministro eléctrico, siendo muy residuales las que afectan al suministro de gas o de energías renovables.

Con respecto a las primeras sigue existiendo un numeroso grupo de quejas por **falta de facturación eléctrica**, de incluso meses de duración, resultando en ocasiones infructuosa su tramitación porque la única respuesta recibida se limita a indicar que existe una incidencia en la facturación que impide girar en plazo las facturas.

La justificación que se nos ha ofrecido por parte de Endesa es que se han sucedido varios cambios regulatorios, algunos de elevada complejidad con impacto directo en el proceso de facturación, pues suponían modificaciones en la estructura de los peajes y cargos que se trasladan a la factura. Esto habría provocado, por un lado, retrasos en las facturas de peajes que deben ser enviadas por las empresas distribuidoras para que las comercializadoras puedan facturar y, por otro lado, incidencias en los sistemas de facturación de la comercializadora.

⁸ Informe Anual de Inclusión Financiera (referido al año 2023), de seguimiento de las medidas acordadas en la Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales y actualización de la información sobre el acceso a servicios bancarios en los municipios españoles.

En todo caso, cuando se ha subsanado esta circunstancia, se ha garantizado que no se pase al cobro la facturación que exceda del plazo de un año, así como la posibilidad de acogerse a un plan de pagos personalizado, a través del cual la persona afectada puede fraccionar el importe de sus facturas pendientes, tal como establece la normativa vigente⁹.

Algunas de estas quejas se tramitaban por las incidencias puntuales ocurridas en el momento del cargo en cuenta de las facturas acumuladas o sobre los acuerdos de pago aplazado, obteniendo resultados positivos de atención a la reclamación.

Otras quejas se recibían por disconformidad con la **facturación estimada de luz** que giraba la comercializadora, quedando solucionadas cuando la distribuidora regularizaba los consumos con lecturas reales, aunque en ocasiones no podía subsanarse la incidencia en el sistema de telegestión.

Algunas quejas relativas a la falta de facturación o a facturación estimada con posterior regularización se referían a la **aplicación de distintos tipos impositivos** (IVA e Impuesto Especial sobre Electricidad), más elevados que los que hubieran resultado de aplicación en caso de haberse girado la facturación del consumo eléctrico en plazo.

Ante esta situación de falta de facturación o facturación estimada que afectaba a numerosas personas, en la tramitación de una queja individual por la tramitación administrativa dada a una reclamación (queja 24/1307), pudimos conocer que la Dirección General de Consumo tomó la iniciativa de reunirse con Endesa (como comercializadora especialmente afectada por estas incidencias), acordando una serie de medidas para solucionar definitivamente el problema.

Una de estas medidas, que también ha sido objeto de quejas, es la que se refiere a **contratos de baja por cambio de comercializadora**, otorgándose un plazo de 42 días para solucionar la ausencia de facturación, más allá del cual renuncian a cobrar.

Endesa también se comprometía a compensar de manera automática y sin necesidad de reclamar, la aplicación de un tipo de IVA superior al que hubiera correspondido si hubieran facturado en plazo.

La Dirección General de Consumo habría informado a todos los Servicios de Consumo de las distintas Delegaciones Territoriales de Salud y Consumo del resultado de la reunión mantenida y de sus conclusiones, por lo que se tendrían en cuenta en las reclamaciones tramitadas motivadas por ausencia de facturación.

También en relación con las reclamaciones asociadas al suministro eléctrico hemos continuado **actuaciones ante las administraciones con competencias de supervisión** en materia de energía o de consumo.

Como ya relatamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2023, una de estas actuaciones se refería a los retrasos en la tramitación de reclamaciones por el Servicio de Energía de Sevilla, lo que motivó el dictado de resolución que dimos por aceptada con la respuesta ofrecida sobre la situación de los expedientes de reclamación y de las medidas adoptadas para agilizar su tramitación (queja 19/5866).

No obstante, también nos sorprendía la excesiva dilación que presentaba la tramitación de reclamaciones por parte del citado Servicio de Energía para reclamaciones que afectaban a otros asuntos diferentes a los expedientes de anomalía, como puedan ser la facturación estimada, la falta de facturación, la verificación de contadores, la calidad de suministro... (queja 22/8605).

Por ello, en actuaciones de seguimiento de esta queja, solicitábamos a la Administración que nos facilitase información acerca del criterio empleado para determinar el orden de incoación de las reclamaciones recibidas y, para el caso de que despachase todas las reclamaciones por el mismo riguroso orden de incoación, le trasladábamos la posibilidad de dictar una orden motivada que justificase un despacho de manera diferenciada los asuntos de naturaleza heterogénea, priorizando los que tengan carácter urgente.

9 Artículo 96.2 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

A esta petición se nos contestó en coincidencia con el análisis realizado por esta Institución, por lo que se habían establecido, en la dinámica ordinaria de tramitación de las reclamaciones, flujos separados atendiendo a subgrupos de reclamaciones de homogénea naturaleza y otros criterios (inadmisiones, desistimientos, decaimientos...). De esta manera, familias de expedientes de escasa incidencia numérica y rápido estudio y tramitación no deberían esperar la tramitación de otras familias más complejas, en particular las relacionadas con la manipulación de los equipos de medida. En cada familia se seguía el orden riguroso de incoación.

Estas medidas estarían posibilitando la reducción del número de expedientes pendientes de resolver a buen ritmo, así como el tiempo de espera de varios grupos o familias de reclamaciones.

En materia de suministro eléctrico no podemos dejar de mencionar las quejas recibidas por denegación del **bono social** o por incidencias en la tramitación de la correspondiente solicitud, permitiendo su solución cuando no se referían a la falta de concurrencia de requisitos tras la comprobación de los datos de renta.

Un caso peculiar afectó a una ciudadana que perdió la bonificación del bono social durante varios meses como consecuencia del retraso en la reposición de su contrato con Energía XXI, tras haber sido dado de baja por error a solicitud de un tercero. Consideramos que las consecuencias del error no debían ser sufridas por esta persona vulnerable, que además había formulado diversas reclamaciones poniendo de manifiesto su situación, por lo que solicitamos a la entidad que valorase la procedencia de otorgarle una indemnización, petición que fue finalmente atendida ([queja 23/3792](#)).

En relación con la situación de las **personas electrodependientes** -que fue objeto de un [apartado específico el año pasado](#)-, decíamos que valorábamos positivamente la propuesta del Defensor del Pueblo de España, que recogía en gran medida las conclusiones de nuestra [jornada](#), y esperábamos que fuese acogida por la administración estatal.

Las personas electrodependientes necesitan que se les garantice el suministro eléctrico y se les avise de posibles cortes, además de acceder a bonificaciones en la tarifa eléctrica

El Defensor nos informó en agosto de 2024 de que la Secretaría de Estado de Energía había rechazado su propuesta para impulsar una reforma normativa enfocada a definir, protocolizar y atender las necesidades de los pacientes electrodependientes, añadiendo que continuaba sus actuaciones al considerar insuficiente la justificación del rechazo en el hecho de que la normativa sectorial no considerase la electrodependencia como sinónimo de vulnerabilidad.

Posteriormente, en sede parlamentaria se producía un importante avance normativo¹⁰ al ordenarse al Gobierno que realice, en coordinación con las comunidades autónomas, un estudio sobre la conveniencia y oportunidad de aprobar **posibles ayudas para las personas en situación de electrodependencia**, «tales como la garantía de que no se les pueda suspender el suministro eléctrico; el establecimiento de la obligación de que las compañías eléctricas notifiquen, con la mayor antelación posible, aquellos cortes programados e inevitables en el suministro; el acceso a mayores bonificaciones en la tarifa eléctrica; o la puesta a disposición de dispositivos que garanticen el suministro en casos de cortes programados e inevitables o coyunturas imprevistas, como equipos electrógenos o sistemas de alimentación ininterrumpida».

Esperamos que las administraciones desarrollen este mandato y podamos por fin contar con una normativa que atienda las necesidades de las personas electrodependientes que habían quedado puestas de manifiesto en su día con la tramitación de la queja de oficio [22/3284](#).

10 Disposición Adicional 7ª de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos neurológicos de alta complejidad y curso irreversible.

2.2.6.2.1.1.1. Derechos de las personas usuarias ante denuncias por fraude o anomalía

En este apartado dedicado a la energía eléctrica queremos dar cuenta del resultado de la actuación de oficio desarrollada a través de la queja [23/9572](#), con la que pretendíamos aportar mayores garantías a las personas usuarias de este servicio frente a la actuación de la distribuidora en **expedientes de anomalía eléctrica** y una mayor tutela por parte de las administraciones competentes en materia de industria.

A este respecto debemos señalar que siguen siendo muy numerosas las quejas recibidas de personas disconformes con el inicio de procedimientos por presuntos fraudes o anomalías en el suministro eléctrico, denunciando una situación de indefensión ante la compañía suministradora.

Finalmente, en octubre de 2024, recibíamos información acerca de la aprobación de la Instrucción 1/2024, de la Secretaría General de Energía, sobre Tramitación de los Procedimientos de Reclamaciones Eléctricas.

Valoramos que esta Instrucción, a falta de una regulación estatal que dote de mayor garantía jurídica al actual artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, al menos, proporciona criterios homogéneos acerca de cómo resolver las reclamaciones por parte de los Servicios de Energía y cómo realizar las actuaciones asociadas a la detección de anomalías por parte de las empresas eléctricas (distribuidoras y comercializadoras).

Por ello, nuestra intención es supervisar la efectiva implantación de las medidas acordadas en la misma, a fin de garantizar a la ciudadanía su derecho a la protección como personas consumidoras y usuarias por parte de las administraciones públicas.

Con el mismo objeto pretendemos seguir solicitando la colaboración de la distribuidora Endesa en aquellos casos que nos lleguen planteando discrepancias con respecto al cumplimiento por su parte de las garantías establecidas en dicha Instrucción.

Esta ha puesto de manifiesto, en la respuesta ofrecida a esta Institución, su preocupación ante el imparable **crecimiento de la defraudación de suministro eléctrico** motivado, en su opinión, por el escaso riesgo económico, la profesionalización del fraude y un marco normativo muy laxo que provoca una sensación de impunidad entre los defraudadores.

A esto añadía datos sobre la escasa incidencia de posibles situaciones de pobreza energética en el fraude detectado por Endesa, sobre la proliferación de fraude asociado a actividades ilícitas como el cultivo de marihuana, las consecuencias que origina el fraude en sobrecargas de redes que impiden el suministro en condiciones de calidad y seguridad, así como los riesgos intrínsecos a la manipulación de instalaciones, ya que generan daños en bienes y personas.

Al respecto hemos querido dejar claro que **los supuestos que han reclamado nuestra atención no son los de fraude asociado a actividades ilícitas como el cultivo de marihuana**, con respecto a los cuales observamos con preocupación la creciente extensión y peligrosidad de los grupos organizados que se dedican a estas prácticas, y el gravísimo problema social generado por los cortes de suministro que padecen familias vulnerables y afectan a barriadas enteras como consecuencia de estas prácticas ilícitas.

Ante estas situaciones coincidimos con aquellas posturas que reclaman agravar la penalidad del fraude eléctrico cuando va asociado a la comisión de otros delitos como el narcotráfico y/o la pertenencia a banda organizada, así como aquellos supuestos en que la comisión del fraude lleva aparejado un grave perjuicio para la seguridad o el interés público.

Por el contrario, no estamos de acuerdo con un agravamiento del delito básico de defraudación de fluido, cuando el mismo no va asociado a otras prácticas delictivas ni supone un grave riesgo para la seguridad o el interés público.

Los casos que han llegado a esta Institución en forma de queja -y que motivaron nuestra actuación de oficio en relación con los expedientes de anomalía eléctrica- se referían a situaciones en las que la persona titular del suministro niega la existencia de una anomalía en su instalación, o al menos el conocimiento de la misma, e incluso en ocasiones aporta informe de electricista autorizado que discrepa respecto de la valoración técnica contenida en el informe de inspección.

Además hemos señalado que, en ningún caso, pretendemos que no se persiga el fraude ni se establezcan los mecanismos necesarios para que este no “resulte rentable”.

Lo que hemos querido es dar voz a aquellas personas que nos pusieron de manifiesto la falta de información sufrida en el proceso porque no se les comunicó la existencia del expediente de anomalía, porque no se les facilitaron los elementos que acreditaban el fraude según la distribuidora -informe de inspección y/o pruebas que lo acompañan-, o porque no se les explicó la valoración de la recuperación de energía realizada.

También a quienes acudieron a esta Institución por haber sufrido un corte de suministro que consideraban indebido, al encontrarse reclamando frente a la propia existencia de la anomalía o a la facturación asociada de recuperación de energía del expediente, y que no se había producido en el momento de la inspección por motivos de seguridad.

Con independencia de que, como manifiesta la distribuidora, algunas de las situaciones denunciadas exceden del ámbito de su responsabilidad por corresponder a las comercializadoras (o bien, añadimos, que pudieran ser atribuidas a empresas a las que encomendó la gestión de los expedientes de anomalía) lo que queremos poner de manifiesto, insistimos, es la necesidad de contar con un **mecanismo coordinado de actuación** que permita a la ciudadanía disponer de un cauce de reclamación en el que intervenga una administración que supervise el proceso.

2.2.6.2.1.1.2. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas

295

Destacábamos finalmente como apartado independiente el año pasado la situación de **barriadas desfavorecidas que sufren reiterados y prolongados cortes de luz**, entre otras razones, por la proliferación de enganches ilegales asociados al cultivo de marihuana.

Lamentablemente hemos de señalar que siguen llegando quejas que denuncian esta situación y, en 2024, han vuelto a tener especial protagonismo las quejas procedentes de personas residentes en varios barrios de Sevilla, generalmente desfavorecidos, aunque con importantes diferencias en cuanto a su problemática social entre unos y otros.

Las actuaciones que iniciamos en 2021 y de las que hemos efectuado un seguimiento conforme las circunstancias y las nuevas quejas recibidas así lo exigían, concluían en 2023 tras comunicarnos la Consejería competente en materia de energía que se realizaría una auditoria de las instalaciones y redes eléctricas existentes en estas barriadas para verificar el estado de las mismas.

Durante 2024 hemos tenido acceso al [resultado](#) [resultado BOPA] de esta auditoría, que reitera las manifestaciones previas de la distribuidora relativas a la capacidad de suministro para atender la demanda existente, culpando mayoritariamente a los enganches ilegales de los problemas existentes, especialmente a los asociados a cultivos ilegales de marihuana. En algunos centros la potencia contratada se encontraría cerca del límite de potencia que pueden suministrar, por lo que se planteaba la necesidad de modificaciones de la infraestructura a futuro. También se habrían detectado anomalías en la red de distribución que podrían contribuir a los cortes, lo que habría justificado la decisión de la administración autonómica de inicio de expediente de investigación a la distribuidora para su subsanación.

Ante esta información, y habiendo recibido quejas que ponían de manifiesto la **sensación de abandono** que sienten los vecinos y la necesidad de adoptar soluciones definitivas, en agosto de 2024 solicitamos a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Industria, Energía y Minas, al Ayuntamiento de

Sevilla y a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla la remisión de informe en sus respectivos ámbitos de competencias.

Ante las respuestas recibidas, esta Institución debe poner de manifiesto, nuevamente, que pese al tiempo transcurrido, lamentablemente **poco se ha avanzado en la solución al problema de los cortes de luz en barriadas de Sevilla**. (Actualización de información sobre la queja [21/0337](#)).

Observamos así que de poco sirven las intervenciones puntuales para incautación de marihuana en las viviendas donde se produce el delito de defraudación eléctrica, o las inversiones para mejorar las instalaciones de red de distribución eléctrica, si no se acompañan de una actuación de seguimiento continuo y coordinado.

Tal como venimos insistiendo, se requiere de un abordaje amplio y global, en el que se valore la situación a nivel de Andalucía y se formulen propuestas de intervención escalables desde un nivel de comunidad autónoma a un nivel local.

Los barrios que sufren cortes de luz continuos reclaman que se garantice el derecho a disponer en sus hogares de un suministro eléctrico en condiciones mínimas de seguridad y calidad.

En este sentido, de nuevo hemos recordado los planteamientos que realizamos en su día a las distintas administraciones implicadas y a la distribuidora eléctrica en la tramitación de la queja [19/2711](#), referidos a una propuesta organizada, planificada y coordinada de intervención para solucionar estos problemas.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados por cada una de las partes implicadas que hemos de reconocer, seguimos observando que las actuaciones desarrolladas no parecen seguir una guía de intervención ni un enfoque coordinado de desarrollo y seguimiento.

Por ello no podemos dejar de hacerles reflexionar sobre el **grave problema social** que afecta a miles de personas que residen en los barrios donde se producen los cortes de luz y sobre la necesidad de garantizarles el derecho a disponer en sus hogares de un suministro eléctrico en condiciones mínimas de seguridad y calidad. Para ello entendemos que resulta oportuno recurrir a la adopción de cuantas medidas alcancen a la competencia de cada una de las partes implicadas, así como revisar de modo honesto y coherente con el fin pretendido los avances producidos y los obstáculos que aún deben removerse.

2.2.6.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

Una de las quejas que se reiteran en materia de facturación del suministro de agua afecta a familias con mayor número de miembros cuando la normativa reguladora de las tarifas no contempla el número de personas que reside en la vivienda.

Sobre este particular venimos reiterando desde hace mucho tiempo que resulta adecuado acudir a un **sistema de facturación que tenga en cuenta el número de personas que residen en la vivienda**, debiendo prevalecer el principio de “paga más quien más consume”.

En ocasiones, hemos recibido una respuesta negativa a esta petición, alegando la entidad suministradora que los precios ofrecidos tenían en cuenta el consumo medio en la localidad y cubría las necesidades básicas de agua a precio asequible para la mayoría de la población, cumpliendo con la reglamentación vigente. Además se habían analizado los datos con que contaban sobre número de viviendas acogidas a la ampliación de tramos prevista para el canon autonómico, resultando un porcentaje escasamente

significativo sobre el total de contratos domésticos. Se justificaba además la complejidad y costes que añadiría el establecimiento de una tarifa por habitante.

Si bien es verdad que debemos admitir que este tipo de decisiones se ajusta a la reglamentación andaluza vigente, y pese a entender la justificación de las decisiones adoptadas, **hemos insistido para que a futuro las tarifas recojan una facturación del consumo de agua que tenga en cuenta el número de personas que reside en cada vivienda.**

Cuando se emplea el sistema de facturación por habitante es cierto que, en ocasiones, la multiplicidad de casuística impide atender todas aquellas situaciones en que no es posible el empadronamiento -como medio de acreditación del número de personas que reside en la vivienda-, sin que puedan quedar todas atendidas, pues podría redundar en mayores costes de gestión realizar una tarea indagatoria individualizada por parte de la entidad suministradora.

No obstante, en algunos casos cuya resolución nos parecía fácil y oportuna, hemos intervenido para que la entidad suministradora los acogiese.

Así ocurría en la tramitación de la queja [24/4922](#) [24/4922 BOPA], referida a la situación de una mujer, de 93 años, con grado II de dependencia y 63% de discapacidad, que tenía concedida la tarifa social de agua, pero no se aplicaba a la totalidad del consumo al no tener en cuenta que convivía con ella una persona cuidadora.

Entendiendo que no resultaba legalmente exigible el empadronamiento de familiares ni del personal empleado, y **teniendo en cuenta la especial situación de cuidados que requería la persona dependiente**, ofrecimos a la entidad suministradora una posible interpretación del precepto de su Ordenanza que contemplaba las bonificaciones en favor de colectivos vulnerables. Así, planteamos la posibilidad de computar doblemente la persona con discapacidad y dependencia, no solo a efectos económicos, sino también a efectos del consumo de agua bonificado.

Recibimos por respuesta que analizarían la modificación necesaria para incorporar, a partir de un determinado grado de dependencia reconocido por la autoridad competente, un cómputo adicional sobre los habitantes empadronados.

También nos interesamos por una queja en que se nos trasladaba el temor a recibir una facturación más elevada al no poder tener en cuenta las personas residentes, como consecuencia de las dilaciones en el trámite de alta en el padrón de habitantes y posterior aportación del correspondiente certificado (queja 24/5530).

Emasesa nos contestaba que en estos supuestos es habitual aceptar la solicitud de empadronamiento sellada por el correspondiente Ayuntamiento para el reconocimiento de habitantes; si bien cuando estén en plazo para que las facturas se emitan con consideración de los habitantes procuran que el usuario entregue la documentación que establece la normativa vigente, como así ocurrió con el caso objeto de queja.

Cuestión vinculada con la anterior es la relativa a la **oportunidad de instalación de bloques divisionarios de contadores individuales** en las comunidades de propietarios, ya que esta medida contribuiría notablemente a racionalizar el uso de un bien cada día más escaso.

Precisamente el año pasado recibimos una queja ciudadana que solicitaba la adopción de medidas para obligar a su instalación (queja 24/1251).

Valoramos que el problema suele estribar en la dificultad de alcanzar un acuerdo comunitario que cuente con la mayoría necesaria para aprobar la medida. Hay casos en que tal acuerdo es imposible porque la comunidad de propietarios ni siquiera existe. En otros casos lo que dificulta el posible acuerdo comunitario es el hecho de que la instalación de contadores divisionarios suponga un importante gasto que ha de ser sufragado por cada uno de los propietarios. Esto resulta especialmente problemático en

bloques donde viven familias con escasos recursos económicos. En otras ocasiones el problema para instalar contadores divisionarios deriva de una imposibilidad técnica por la propia configuración de las instalaciones interiores.

Sobre este asunto ya señalábamos, en el [Informe Especial](#) elaborado en 2015 sobre **Servicios de suministro de agua: garantías y derechos**, la conveniencia de instalación de contadores divisionarios como vía para el fomento del consumo responsable de agua y la eficiencia en el uso de agua.

A tal efecto consideramos necesario que, además de reforzar las medidas que ya vienen empleando las entidades suministradoras (o de incorporarlas en los casos que no se hayan implementado) sería conveniente la inclusión de una línea específica de ayudas con este objeto.

Consideramos que la misma podría tener cabida dentro de la convocatoria general para rehabilitación de viviendas a cargo de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

Próximo a cumplirse un decenio de nuestro Informe Especial, nos parece necesario hacer un seguimiento a la instalación de contadores divisionarios y, en su caso, proponer actuaciones que permitan una atención adecuada de las situaciones expuestas con un mínimo homogéneo en todo el territorio andaluz.

Confiamos en que el Reglamento de Servicios del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía, cuyo trámite de consulta pública se realizó el pasado mes de diciembre de 2024, incluya previsiones que permitan la actualización de instalaciones de suministro y saneamiento y la sustitución de contadores.

En relación con las posibles **bonificaciones en favor de colectivos vulnerables** nos parece de interés señalar que una de las quejas recibidas en esta Institución ponía de manifiesto la falta de acceso a la tarifa social de su entidad suministradora de agua, pese a contar con el bono social eléctrico (queja 23/9594).

Lamentablemente tuvimos que explicar a la promotora de queja que el hecho de que los requisitos establecidos para obtener la tarifa social de agua no coincidieran con los del bono social eléctrico no significa que unos sean más justos que otros, debiendo tener en cuenta además que estas bonificaciones proceden de entidades diferentes y que, por tanto, las circunstancias que se valoran a la hora de establecer los correspondientes requisitos de acceso son distintas.

No obstante, debemos apuntar a lo establecido en la normativa sobre calidad del agua de consumo¹¹, que remite a los criterios establecidos en la normativa de bono social eléctrico a la hora de determinar quién deba ser la población a la que dirigir medidas para mejorar el acceso al agua.

Así se indica que las comunidades autónomas y las entidades locales utilizarán, al menos, los criterios de la definición de consumidor vulnerable o en riesgo de exclusión social establecidos en los artículos 3 y 4 del [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, teniendo la capacidad de incluir criterios adicionales de vulnerabilidad que permitan incluir a un mayor número de consumidores bajo dicha categoría.

Entre los mecanismos de acción social para acceso al agua de la población vulnerable señala la consideración de la asequibilidad y su reflejo en las políticas y estructuras tarifarias mediante bonificaciones contempladas en la tarifa y/o fondos de solidaridad

De acuerdo con estas disposiciones debemos apuntar de nuevo a la oportunidad de establecer una misma regulación básica a nivel andaluz, de modo que exista un mínimo común para toda la población andaluza en la posibilidad de acceso a bonificaciones tarifarias que garanticen la asequibilidad del precio.

En relación con la regulación de estas bonificaciones en favor de determinados colectivos, desde un municipio almeriense recibimos una queja ciudadana alegando que se aplicaba una discriminación

11 Artículo 11 del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.

contraria a la Constitución por no poder acogerse a la bonificación establecida en favor de familias numerosas, al no encontrarse empadronada en la localidad (queja 24/9438).

Sin embargo entendimos que el rechazo a la solicitud de bonificación no se basaba en la discriminación entre personas empadronadas o no, contraria a principios constitucionales, sino en la **vinculación de dicha bonificación a la vivienda habitual** de la persona solicitante.

Esta bonificación, contenida en la Ordenanza reguladora de la tarifa de los servicios de suministro de agua y de alcantarillado, tenía en consideración criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacer el importe de las tarifas de agua, tal como ampara la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Con ello entendíamos que se daba cumplimiento a la garantía legal de suministro mínimo vital de agua, que pretende asegurar un consumo de agua mínimo a aquellas personas que se encuentren en alguna de las situaciones en las que se presupone que no disponen de recursos suficientes con los que afrontar los gastos derivados del abastecimiento y/o saneamiento de agua.

Nos parece lógico que esa garantía de un consumo de agua mínimo se vincule a la satisfacción de esta necesidad básica en la vivienda habitual, entendiendo por tal la que se habita de manera efectiva y con carácter permanente (más de 183 días, durante el año natural, de acuerdo con la normativa tributaria).

Otra cuestión que se nos ha planteado en relación con la aprobación de tarifas sociales de agua se refería a su falta de previsión en una entidad suministradora que prestaba el servicio a varias localidades (queja 24/4702).

Se nos denunciaba el incumplimiento del “mandato” contenido en el Reglamento de calidad del agua de consumo para que las entidades locales establezcan bonificaciones en sus tarifas en favor de personas vulnerables o en riesgo de exclusión social.

Sin embargo, teniendo en cuenta que dicha norma reglamentaria no impone la obligación de aprobar un “bono social”, tuvimos que admitir que era suficiente y adecuada la respuesta de la entidad suministradora remitiendo a la persona afectada a su Ayuntamiento para canalizar los correspondientes mecanismos de acción social a través de los Servicios Sociales.

En relación con la actuación de las entidades suministradoras de agua hemos de destacar, nuevamente, que **la garantía de suministro no opera con el mismo respeto normativo que ocurre en el ámbito eléctrico**, en el que las comercializadoras de luz aplican estrictamente la prohibición de corte establecida en favor de las personas beneficiarias del bono social eléctrico.

Por contra, hemos conocido supuestos de cortes de agua en la vivienda de personas vulnerables y observado la dificultad de acogerse a mecanismos de coordinación adecuados entre entidad suministradora y servicios sociales comunitarios.

En un caso particular la entidad suministradora admitía que el corte se realizó por error, ya que la persona afectada se encontraba tramitando la renovación de su solicitud de tarifa para familia en riesgo de exclusión social (queja 24/5170).

Nuestras actuaciones se dirigieron a la reposición urgente del suministro y a aclarar la situación, así como a facilitar un acuerdo de pago de la deuda acumulada adecuado a las circunstancias económicas de la interesada. Además, solicitamos a la entidad suministradora que valorase la procedencia de otorgar una compensación económica por el corte realizado, atendiendo a criterios de calidad del servicio.

La respuesta a esta última petición fue negativa al no tener previstas compensaciones y/o indemnizaciones para el supuesto, por lo que remitimos a la promotora de queja a su posible reclamación en vía judicial, ya que no existe normativa en materia de suministro de agua que contemple algo similar a lo

previsto en materia de suministro eléctrico para supuestos de incumplimiento de calidad en la atención al consumidor.

En otros casos hemos tenido que advertir a las personas que acudían a la Institución, con un aviso de corte de agua por impago de recibos, que debía solicitar de modo urgente la tarifa social que tuviese regulada la entidad suministradora, o bien aportarle factura donde constase la aplicación del bono social eléctrico, a fin de obtener la protección legal frente a cortes de suministro.

Finalmente, señalar que seguimos recibiendo quejas por las elevadas facturas que reciben algunas personas cuando se producen **fugas por averías en sus instalaciones interiores de agua** que determinan una elevada pérdida de este preciado bien.

De estas quejas se deduce que sigue habiendo muchas personas que no asumen su responsabilidad sobre las instalaciones interiores de agua y siguen pensando que no tienen que pagar por un agua que no han consumido, olvidando que es un bien de todos y que el deber de conservarlo es responsabilidad colectiva.

También se deduce de estas quejas que existen municipios que aún no han incluido en sus normas reguladoras del servicio las denominadas **tarifas de fuga o avería**, que tienen por objeto minorar el importe de las facturas cuando se acredite que la fuga o avería ha sido reparada con diligencia una vez detectada.

En la tramitación de la [queja 24/7762](#) Giahsa nos trasladó que la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva tenía previsto recoger en sus ordenanzas una regulación al respecto. Mientras esta no se aprobase, la Comisión del Defensor del Usuario decidió modificar los criterios para la concesión de este tipo de ayudas, de manera que no se condicionaba al informe de los servicios sociales, ni a que se trate de la vivienda habitual. Por ello, atendiendo a nuestra petición, remitían el caso objeto de queja a la Comisión del Defensor del Usuario para su valoración.

En ocasiones hemos detectado que algunos municipios, que contaban con estas tarifas, han procedido a su eliminación a consecuencia de la situación de sequía que sufrían (queja 24/9768).

Por último, estas quejas nos sirven para comprobar que existan mecanismos de **aviso rápido en casos de fuga** que eviten una importante pérdida de este bien tan necesario.

2.2.6.2.1.3. Servicios financieros

Como ya hemos tenido ocasión de manifestar reiteradamente, el reconocimiento de los servicios financieros como servicio de interés general implica la necesidad de adoptar medidas para que el acceso a los mismos esté garantizado a todas las personas, sin limitaciones o discriminaciones por razón de sus circunstancias personales o su condición económica.

En relación con la atención específica a las **personas mayores y con discapacidad**, como **colectivos especialmente vulnerables ante la digitalización progresiva de los servicios financieros**, hemos de señalar la información obtenida de la tramitación de la queja [23/5437](#).

Presentaba la queja una asociación de consumidores ante la falta de respuesta a la solicitud de información presentada a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad sobre el desarrollo del convenio general de colaboración suscrito con siete entidades bancarias.

En el informe elaborado por la Dirección General de Personas Mayores, Participación Activa y Soledad no deseada se puso de manifiesto que los convenios estuvieron vigentes hasta el 11 de abril de 2023 y que la Consejería se encontraba evaluando sus logros y deficiencias para poder iniciar un nuevo proceso en el que poder incluir, además, el compromiso por las entidades financieras de detectar situaciones de soledad no deseada entre el colectivo de las personas mayores de Andalucía.

Respecto a esta nuevo proceso, en el seno del Órgano Sectorial de los Servicios Financieros también se solicitaba información a la Secretaría General de Personas Mayores, siendo la respuesta en el último trimestre de 2024 que no había novedades. Confiamos en que, finalmente y sin perjuicio de las medidas que se establezcan a nivel regulatorio, puedan desarrollarse los acuerdos oportunos.

Con respecto a la aplicación de medidas para aliviar la carga que supone la hipoteca al deudor vulnerable, a través del **Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual**, hemos de señalar que las quejas tramitadas se referían a las dilaciones sufridas en el proceso de solicitud o a dificultades en el proceso de comunicación.

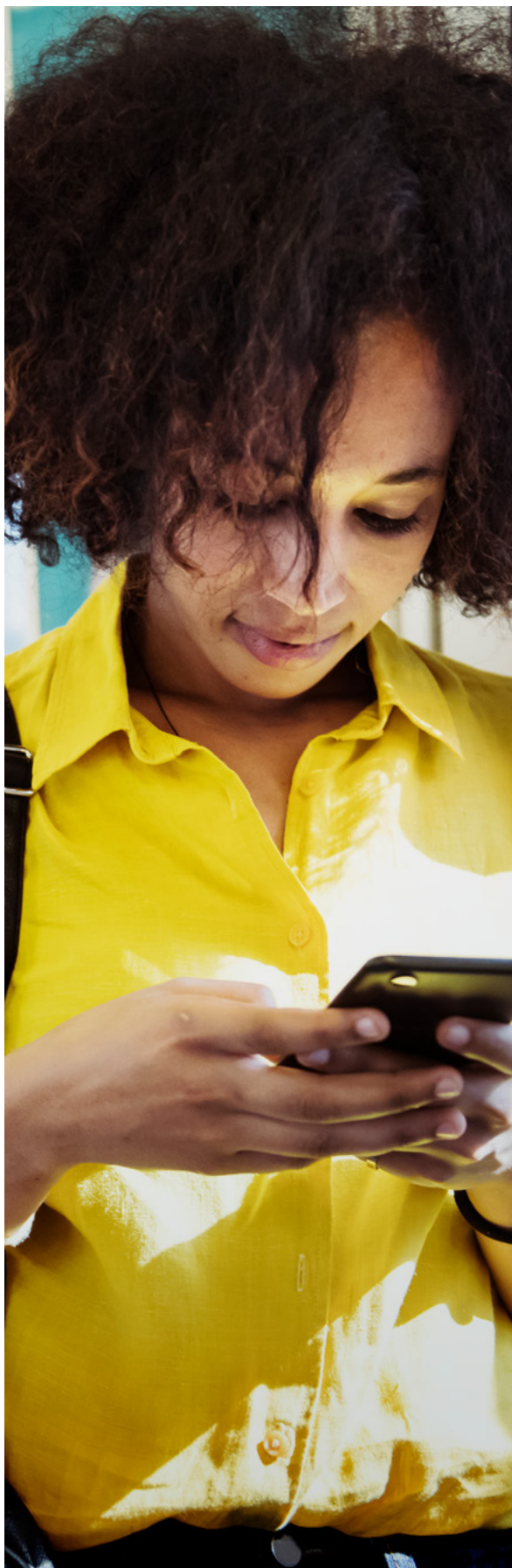
En estos supuestos, con independencia de que la tramitación de la queja haya podido dar lugar a la aclaración de las circunstancias concurrentes o a la aportación de la respuesta requerida, siempre informamos a la parte afectada de la posibilidad de reclamar al Banco de España para la oportuna supervisión del cumplimiento normativo.

En algún caso la queja se ha referido a los requisitos exigidos para cerrar el acuerdo de reestructuración de deuda, al solicitar la entidad financiera la firma de avalistas en la escritura de novación (queja 24/0937).

Sobre esta circunstancia hemos entendido que la entidad puede valorar que dicha firma resulta necesaria en todo caso, aun cuando no se proceda a la elevación a escritura pública que es potestativa, teniendo en cuenta que los términos del contrato firmado en su día obligan a todas las partes contratantes y cualquier modificación de las condiciones pactadas requiere el consentimiento de las mismas.

No obstante, valorando que la entidad financiera podría ofrecer alguna solución que permita a la persona afectada atender sus obligaciones de pago, dentro de lo que se denomina «política comercial y de asunción de riesgos», hemos trasladado las peticiones formuladas en tal sentido por si las mismas pudiera ser atendidas.

En este sentido, fuera del mecanismo del Código de Buenas Prácticas, las entidades son libres para aprobar o desestimar las operaciones o novaciones de condiciones que les plantean sus clientes, en función del estudio del riesgo y de las condiciones



propuestas. En consecuencia, en casos de desestimación de la petición no podemos desarrollar más actuaciones al carecer de competencia supervisora sobre la actuación de las entidades financieras.

Esto mismo ocurre cuando la solicitud de Código de Buenas Prácticas se ha rechazado por no cumplir el deudor los requisitos legales que dan derecho a las medidas contempladas en el mismo, solicitando desde esta Institución a la entidad financiera la valoración de una alternativa de pago en favor del deudor porque sus circunstancias económicas así lo justifican.

Por último indicar que siguen siendo numerosas las quejas recibidas por quienes **utilizan los servicios financieros haciendo uso de herramientas digitales y han sido objeto de una estafa** por métodos como el *phishing*, *smishing* o *vishing*.

Debemos aclarar en estos casos que la posibilidad de reclamación ante la entidad financiera tiene por objeto verificar el cumplimiento de sus obligaciones como proveedor de servicios de pago. Asimismo, que le corresponde ofrecer al cliente la documentación que acredite que la operación reclamada fue debidamente autenticada, registrada y contabilizada.

En relación con la prueba de la autenticación y ejecución de las operaciones de pago, la normativa sobre servicios de pago establece que corresponde al proveedor de servicios de pago probar que el usuario del servicio de pago cometió fraude o negligencia grave, cuando este niegue haber autorizado una operación de pago ya ejecutada.

Sobre esta cuestión las entidades financieras vienen entendiendo que haber facilitado los códigos que permiten la ejecución de la operación de pago puede entenderse como negligencia del usuario. Sin embargo, existen diversos pronunciamientos judiciales dictados en casos de fraude que señalan que la negligencia grave del usuario exigiría una conducta caracterizada por un grado significativo de falta de diligencia, que no concurre cuando se produce como consecuencia del engaño al que ha sido inducido por un delincuente profesional. Concluyen estos pronunciamientos judiciales que no se puede atribuir falta de diligencia grave a una víctima de estafa, cuando la misma facilita sus claves personales a un tercero como consecuencia de manipulaciones.

No obstante, también existen pronunciamientos judiciales en sentido diferente al expuesto, por lo que sugerimos a la persona que acude a esta Institución que se asesore mediante profesional de la abogacía sobre las posibilidades de éxito y los costes de un procedimiento judicial. Asimismo recomendamos que previamente agote los cauces amistosos que el ordenamiento jurídico le ofrece, incluyendo nuestra posible colaboración.

2.2.6.2.1.4. Telefonía e internet

Según la información facilitada en el seno del Órgano Sectorial de las Telecomunicaciones, del Consejo Andaluz de Consumo, en su sesión de 10 de octubre de 2024, la conflictividad en el sector de las telecomunicaciones ha bajado, valorando que podría deberse a **la mejora de la información contractual, los canales de atención y, en general, a que los usuarios tienen una mayor información**.

Este dato también tiene su reflejo en el **decreciente número de quejas recibidas en materia de telefonía e internet**, que normalmente son por discrepancias en la facturación girada, disconformidad con la prestación del servicio o dilaciones en la atención de solicitudes de contratación o baja.

Ante estas quejas, la mayoría de las veces nos hemos limitado a ofrecer información acerca de las vías de reclamación a disposición de la persona consumidora y de los derechos que le asisten, así como de la posibilidad de actuación de esta Institución una vez presentada reclamación formal al Servicio de Atención al Cliente de la propia compañía.

En relación con las quejas por **falta de atención a solicitudes de conexión a fibra óptica**, la respuesta obtenida por Telefónica en la queja 24/7273 justificaba que rige un principio de neutralidad tecnológica, en cuya virtud, el operador propone la tecnología disponible, siempre que ello permita al cliente disponer de lo estipulado como Servicio Universal.

De este modo, el servicio telefónico fijo prestado a través de la red telefónica puede ser a través de red de acceso convencional mediante pares de abonado, mediante redes de fibra, o mediante tecnologías radioeléctricas.

Es por ello que no existe un derecho de acceso a este servicio a través de fibra óptica y, en el caso concreto objeto de queja, no pudo ser atendido porque el pedido de migración a fibra óptica se encontraba demorado por saturación de la Caja Terminal Óptica.

Las situaciones que observamos están siendo objeto de mayor demanda ciudadana ante esta Institución se refieren a la **falta de atención de solicitudes para retirada de cableado por fachadas**. Normalmente estas peticiones se dirigen a la empresa titular del cableado y tardan en ser atendidas, causando perjuicios por los daños que puedan estar produciendo o porque impide la realización de obras en la vivienda afectada.

Esta petición excede de la prestación del servicio de telefonía, que es el que se entiende por servicio de interés general y que se produce dentro de una relación empresa-consumidor, si bien intervenimos cuando la empresa titular del cableado es Telefónica, al haber suscrito un convenio de colaboración que ampara este tipo de peticiones de colaboración.

En ocasiones, ante la falta de solución a la situación objeto de queja, hemos optado por dirigirnos al Ayuntamiento de la localidad donde se ubican las instalaciones para preguntar por el estado de tramitación de las oportunas autorizaciones, o bien por la ejecución de las medidas ordenadas a la compañía para retirada del cableado.

Otro asunto que ha motivado las quejas ciudadanas se refería a los **cortes en el servicio de telefonía e internet que se producían en determinadas localidades** (como Siles en Jaén -queja 24/6493- o Mazagón en Huelva -queja 24/7430-).

Nuestra intervención ante la operadora Telefónica/Movistar se dirigía a obtener información sobre las causas de los cortes y sobre las medidas que se adoptarían para su solución.

Explicábamos que tales cortes afectan a la ciudadanía, ya que les impiden realizar operaciones de pagos con tarjeta en comercios; gestiones bancarias, en la administración local o con receta electrónica; dificulta la atención sanitaria en centros de salud, etc. Además, muy especialmente afectan a la clientela de Movistar que teletrabaja, pues los cortes les colocan en una situación muy comprometida en su empleo, o que disponen de teleasistencia mediante teléfono fijo.

Sin embargo, pese a que hemos insistido en que la queja recibida se refería a la inadecuada calidad de la cobertura de telefonía fija y móvil de la localidad, y no de una problemática afectante a un cliente concreto de su compañía, en estos casos hemos encontrado una respuesta de la empresa limitada a atender la petición de las personas que tengan contrato con la misma, requiriendo su identificación y el tratamiento de la reclamación como un asunto particular.

2.2.6.2.1.4.1. Programa de Bonos Digitales para colectivos vulnerables en Andalucía

Las quejas recibidas acerca del **programa del Bono Digital para colectivos vulnerables** convocado en octubre de 2023 por la Agencia Digital de Andalucía nos llevó a tramitar de oficio la queja [24/4640](#)

[24/4640 BOPA] para interesarnos por el resultado de la convocatoria ya cerrada y valorar posibles mejoras para futuras convocatorias.

En particular dichas quejas ponían de manifiesto la discriminación a la que quedaban sometidas personas que, contando con los mismos recursos económicos que quienes reciben Renta Mínima de Inserción (Rmisa), del Ingreso Mínimo Vital (IMV), o de una Pensión No Contributiva (PNC), no podían acceder a la convocatoria al haber definido exclusivamente a las posibles personas beneficiarias por la titularidad de una de estas prestaciones públicas, y no por determinado nivel de ingresos.

Por otra parte se recibían quejas referidas al limitado alcance territorial de la convocatoria, ya que no se habían adherido al programa las principales operadoras de telefonía, que son las que tienen cobertura en todo el territorio andaluz. Las empresas adheridas al programa eran pequeñas teleoperadoras, normalmente de ámbito local, con un limitado alcance en la prestación de sus servicios de internet.

Trasladamos estas quejas a la Agencia Digital de Andalucía, valorando que **resultaba oportuno permitir el acceso al bono digital a las personas que cumplan determinado límite de renta, y no exclusivamente por ser titulares de determinadas prestaciones económicas**. Asimismo, entendíamos necesario ampliar el número de operadoras a las que poder acogerse para obtener el bono digital, por lo que solicitamos una valoración sobre el procedimiento empleado en la convocatoria mediante el programa previo de adhesión y posibilidades de emplear otros métodos alternativos para favorecer la entrada de operadoras de telefonía con mayor cobertura en el territorio.

En su respuesta la Agencia Digital de Andalucía nos facilitaba los datos recogidos de la convocatoria 2023, conociendo entonces que habían sido escasas las solicitudes presentadas (1.419) pese a que a la fecha de la convocatoria más de medio millón de personas serían potenciales beneficiarias en Andalucía. Por otro lado se habían concedido el 52,43% de las solicitudes (744 bonos), lo que se estimaba que suponía una ejecución presupuestaria de 178.560 euros.

Estos datos quedaban muy alejados del objetivo asignado a la comunidad autónoma, la emisión de 28.019 bonos digitales, por un importe total de 6.724.560 euros.

Las ayudas del Bono digital para colectivos vulnerables persigue satisfacer las necesidades de acceso a internet por parte de personas con escasos recursos económicos

Por ello, de cara a la siguiente convocatoria de Bonos Digitales para colectivos vulnerables en Andalucía, se adoptaron decisiones dirigidas a la incorporación de nuevos colectivos que puedan acceder al bono digital; el posible destino del bono digital a contratar el mantenimiento de la velocidad del servicio de banda ancha ya contratado desde una ubicación fija; así como la eliminación del procedimiento obligatorio de adhesión de los operadores colaboradores al Programa del Bono Digital, simplificándoles las cargas impuestas, y la posibilidad de que el ciudadano presente directamente la solicitud del bono digital.

Al publicar esta nueva convocatoria en noviembre de 2024 la Agencia Digital de Andalucía esperaba dictar 27.275 resoluciones de concesión del bono digital a personas vulnerables en esta nueva convocatoria.

Sin embargo, esta no ha recogido nuestra petición para una mejora en el ámbito subjetivo del programa de acuerdo con el nivel de renta, puesto que consideramos **discriminatorio** que queden excluidas personas con los mismos ingresos económicos que las que son beneficiarias de las prestaciones públicas determinadas en la convocatoria.

Además hemos encontrado que sigue produciéndose la circunstancia de falta de operadoras de telecomunicaciones conocidas como colaboradores del programa, ya que se trata de una cuestión que se deja a la política comercial de las empresas de acuerdo con la normativa estatal¹².

Así, aunque la eliminación de cargas burocráticas podía hacer pensar que se incorporarían operadoras con amplia extensión en el territorio, lo cierto es que no ha sido así en Andalucía, aunque sí en otras Comunidades Autónomas según el listado de operadores que colaboran con el bono social para conexión a Internet publicado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Es por lo que quedaremos a la espera de conocer los resultados de la convocatoria 2024 de ayudas del Bono Digital para colectivos vulnerables, a fin de comprobar la eficacia del programa, dirigido a satisfacer las necesidades de acceso a internet por parte de personas con escasos recursos económicos, y poder valorar posibles actuaciones que queden en nuestro ámbito de actuación andaluz.

2.2.6.2.2. Otras cuestiones relacionadas con consumo

Este apartado lo dedicamos a contar nuestra actividad de supervisión de la administración de consumo, ya sea autonómica o local, en el desarrollo de sus competencias en la tramitación de hojas de reclamaciones y de su potestad sancionadora ante incumplimientos de la normativa de protección a personas consumidoras.

De nuevo debemos hacer mención a las quejas por **dilaciones en la tramitación de reclamaciones o por falta de información sobre su resultado**.

En ocasiones esta circunstancia se produce tras el traslado de la reclamación de una administración de consumo a otra, realizado en virtud de la competencia sobre tramitación de hojas de reclamaciones, lo cual da cierto lugar a confusión por parte de la persona consumidora y no se ha aclarado hasta el momento de tramitación de la queja.

En otros caso hemos detectado que se utilizaron canales de comunicación informales por parte de la OMIC para trasladar la respuesta de la empresa reclamada, por lo que hemos señalado a la administración correspondiente que entendemos necesaria una notificación formal de la finalización del trámite de reclamación administrativa ante la empresa. En dicha comunicación, además de remitir la respuesta ofrecida por la empresa reclamada, se debería hacer constar por escrito las vías de reclamación de que dispone la persona reclamante una vez rechazada su pretensión y, en su caso, la posibilidad de iniciar procedimiento sancionador si de la tramitación del expediente se aprecia la posible concurrencia de alguna infracción administrativa.

La tramitación de estas quejas también han podido poner de manifiesto que la persona ha sido informada de las actuaciones llevadas a cabo desde su OMIC y/o el correspondiente Servicio de Consumo y que se trataría de una **disconformidad con la respuesta facilitada por la empresa reclamada o con la negativa de la misma a someterse al arbitraje de consumo**.

Entonces hemos tenido que aclarar a la persona que nos formuló queja que la actuación administrativa se sujetó a la normativa de aplicación, ya que había realizado cuántas actuaciones se encontraban en su ámbito de competencias y que excedía de sus posibilidades la imposición de medidas coactivas o el dictado de resoluciones vinculantes a la entidad reclamada.

¹² Real Decreto 521/2024, de 4 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En relación con el arbitraje, como vía extrajudicial de solución de conflictos, pusimos de manifiesto en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2023 las **dilaciones en la actuación de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía**.

Ya dimos cuenta entonces de que esta situación se debía a la falta de medios adecuados para atender en plazo las solicitudes de arbitraje que recibía. Asimismo, señalábamos que continuaríamos nuestras actuaciones ante la Dirección General de Consumo con objeto de garantizar el derecho a una buena administración, de modo que las solicitudes pendientes fueran resueltas en un plazo razonable.

El citado órgano directivo nos informaba en la tramitación de la queja [23/5994](#) de que el retraso en calificar las solicitudes era de seis meses, y en la grabación de las solicitudes ya calificadas, de ocho meses, como consecuencia de la falta de personal y el considerable incremento de las solicitudes de arbitraje recibidas, muy especialmente las relativas a los suministros energéticos.

En todo caso añadían que para solucionar esta situación se había dedicado un funcionario en exclusiva a la grabación de solicitudes y se estaba trabajando para implantar procedimiento robotizado de grabación automática de las solicitudes de arbitraje presentadas electrónicamente.

Pese a que confiábamos en que las medidas adoptadas permitirían ofrecer una respuesta más ágil a la ciudadanía, en 2024 hemos recibido nuevas quejas por retraso en la tramitación de solicitudes por parte de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A través de una de ellas hemos podido conocer que la solicitud de arbitraje presentada con fecha 11 de diciembre de 2023 no fue admitida a trámite hasta el 19 de noviembre de 2024, si bien se procedía a la citación para el acto de la audiencia el 11 de diciembre de 2024 (queja 24/8993).

Es por lo que seguiremos manteniendo nuestra atención sobre la efectiva corrección de las dilaciones observadas en la tramitación de solicitudes de arbitraje.

A este respecto, sin lugar a dudas habrá de contribuir la reducción de solicitudes que hayan de tramitarse por la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía ya que, desde la entrada en vigor del [Real Decreto 713/2024](#), de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo, **su competencia para conocer de las solicitudes de arbitraje se reducirá a aquellas que expresamente solicite su intervención la persona consumidora**.

Esto nos lleva a plantear si el problema no se trasladará al resto de Juntas Arbitrales de Consumo con implantación en Andalucía, pues la nueva regulación atribuye el conocimiento de las solicitudes de arbitraje a la Junta Arbitral de Consumo en cuyo ámbito territorial tenga su domicilio la persona consumidora.

Desconocemos si las administraciones habrán adoptado las medidas adecuadas para dotar de recursos personales y económicos a sus correspondientes juntas arbitrales de consumo ante el crecimiento exponencial de solicitudes que tramitarán pues, en otro caso, indudablemente habremos de intervenir para solicitar tales medidas a fin de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una buena administración y a su protección como personas consumidoras.

En relación con el arbitraje de consumo también queremos señalar la situación de desprotección que tiene lugar cuando la solicitud va dirigida a una comercializadora eléctrica adherida al sistema arbitral de consumo con la limitación de los asuntos que son competencia de la distribuidora (equipos de medida, lecturas del contador y calidad de suministro).

Este asunto precisamente fue objeto de debate en el seno de la Sección de Arbitraje de Consumo, Subsección de Arbitraje, de la Comisión Sectorial de Consumo (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), en sesión de 8 de octubre de 2024, concluyendo que las solicitudes de arbitraje dirigidas frente a una comercializadora por un asunto que sea responsabilidad de la distribuidora no deberían ser inadmitidas por falta de legitimación pasiva si la cuestión objeto de controversia ha afectado a la facturación a cargo de la comercializadora. Recuerda, además, la obligación impuesta legalmente a las

comercializadoras de ofrecer a su clientela la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo¹³.

Quedaremos pendientes del cumplimiento de esta obligación para la atención de las quejas que se reciban, así como a lo que resulte del proceso de denuncia de las ofertas públicas de adhesión limitadas concedido a las empresas hasta el 13 de febrero de 2025 por el Real Decreto 713/2024.

En este apartado también queremos hacer mención a una cuestión asociada al cumplimiento de la normativa de protección de personas consumidoras, en concreto, a las quejas recibidas por la **negativa a aceptar el efectivo como medio de pago** por parte de personas físicas y jurídicas proveedoras de bienes y prestadoras de servicios.

Esta negativa se considera infracción administrativa en materia de defensa de los consumidores y usuarios, según dispone el artículo 47.1.ñ) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Una de las quejas planteaba el caso del pago exclusivo mediante tarjeta para acceso al Alcázar de Córdoba (queja 24/2870). Preguntamos al Ayuntamiento de Córdoba sobre los motivos por los que la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por visitas a museos, monumentos, exposiciones y parque zoológico, así como por la utilización de determinadas instalaciones y servicios de los mismos, no había previsto un método alternativo de pago, distinto a la tarjeta bancaria, para el acceso a dichos establecimientos municipales.

Trasladábamos a la citada corporación nuestra valoración de la citada Ordenanza fiscal disconforme con la propia normativa reguladora de la recaudación de deudas tributarias, así como la oportunidad de conectarla con la normativa sobre pagos en efectivo establecida para la protección de las personas consumidoras.

El Ayuntamiento se comprometía a considerar otra posible alternativa a la tarjeta bancaria como medio de pago, de cuya ejecución quedamos pendientes de recibir información.

Todas estas actuaciones se insertan en el marco de nuestro compromiso de velar por el derecho a la protección de las personas consumidoras a cargo de los poderes públicos.

2.2.6.3. Actuaciones de oficio

En lo que se refiere a las actuaciones de oficio iniciadas en 2024, a continuación se relacionan las mismas:

- ▷ [Queja 24/0107](#), dirigida a la Secretaría General del Agua, (Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural), a las entidades suministradoras de las capitales de las ocho provincias y de municipios de más de cincuenta mil habitantes, así como a las asociaciones ASA y AEOPAS, para conocer el grado de implantación de contadores inteligentes de agua en Andalucía y las medidas que se están adoptando para su impulso.
- ▷ [Queja 24/4640](#), dirigida a la Agencia Digital de Andalucía (Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa) para interesarnos por el resultado de la convocatoria de bonos digitales para colectivos vulnerables en Andalucía correspondiente al ejercicio 2023 y valorar posibles mejoras para futuras convocatorias.

¹³ Artículo 46.1.n) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.