



2.13. SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

2.13.1. Introducción

La consideración de determinados servicios, como el suministro de agua o energía, los servicios financieros, las telecomunicaciones o los servicios de transporte, como servicios de interés general no es consecuencia únicamente del traslado a nuestro ordenamiento jurídico de una denominación acuñada en el acervo europeo, sino que es el fiel reflejo de una realidad evidente y notoria: **existen determinados servicios que resultan básicos para la comunidad y esenciales para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de cualquier persona.**

Nadie pone en duda la necesidad de contar con un adecuado suministro de agua, luz o gas en el hogar para poder desarrollar con normalidad la vida diaria. Pero esta certidumbre se ha tornado en un imperativo existencial cuando las circunstancias de la pandemia han obligado a las personas a permanecer confinadas en sus hogares durante un periodo ciertamente prolongado de tiempo.

La posibilidad de disponer de **suministro eléctrico y gas** para iluminar y calentar los hogares o para conservar y cocinar los alimentos, ha sido requisito indispensable para que la ciudadanía aceptase la realidad de un confinamiento forzoso y limitase sus salidas al exterior.

En cuanto al **suministro de agua**, el poder disponer del mismo ha sido durante este periodo un requisito ineludible de salud pública como elemento necesario para garantizar una higiene adecuada.

Las telecomunicaciones hace tiempo que ocupan un lugar destacado en una sociedad moderna, tecnificada e hiperconectada, pero durante el periodo de confinamiento estos servicios se han revelado como herramientas esenciales, no solo por posibilitar el teletrabajo, que ha impedido una debacle aún mayor en nuestra economía; por hacer posible el mantenimiento de servicios públicos imprescindibles para la población; por evitar un aislamiento social que hubiera

hecho aún más duro el confinamiento y, como no; por ofrecernos espacios para el ocio tan necesario para preservar nuestra salud mental en una situación tan excepcional.

Por su parte los **servicios financieros** han ido adquiriendo cada vez más relevancia en una economía cada vez más bancarizada y financiarizada, en la que tener una cuenta corriente y disponer de tarjeta de crédito son requisitos imprescindibles para hacer uso del comercio on line, para cobrar una nómina o para percibir una prestación pública. Durante el periodo de confinamiento los servicios financieros han desempeñado un papel esencial para vehicular medidas de ayuda a la población como las moratorias hipotecarias, las ayudas al alquiler, los créditos o avales del ICO o las tarjetas monedero.

Respecto de los **servicios de transporte**, aunque han debido limitar su actividad como consecuencia de las políticas de reducción de la movilidad de la población, se han revelado como pieza fundamental para hacer posible el traslado a sus puestos de trabajo de los trabajadores de los servicios declarados esenciales.

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

Así, el Real Decreto-ley 8/2020 establecía que los suministradores de energía eléctrica, gas natural y agua no podrían suspender el suministro a aquellos consumidores en los que concurriera la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.

Asimismo, prorrogaba la vigencia del bono social eléctrico para aquellos casos en que el mismo se agotase durante dicho periodo y suspendía la revisión para los siguientes tres bimestres de los precios máximos de venta al público de los gases licuados del petróleo envasados, para evitar el alza de su precio.

Estas garantías se acentuaron con el dictado del Real Decreto-ley 11/2020 de 31 de marzo, en el que se dispuso, de forma taxativa, que mientras estuviese en vigor el estado de alarma, no podría suspenderse el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, incluidos los gases manufacturados y los gases licuados del petróleo, gas natural y agua en ningún domicilio que tuviera la consideración de primera vivienda. Especificando la noma que no

se podrían realizar cortes incluso aunque constase dicha posibilidad en los contratos de suministro o acceso suscritos por los consumidores. Asimismo, establecía que el periodo de tiempo en que estuviese en vigor el estado de alarma no computaría a efectos de los plazos de los procedimientos de suspensión del suministro iniciados con anterioridad a dicho periodo.

También operaba este Real Decreto-ley 11/2020 una ampliación del ámbito subjetivo del **bono social eléctrico** al posibilitar la condición de beneficiarios, de manera excepcional y temporal, a las personas físicas, en su vivienda habitual, con derecho a contratar el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor, que tuvieran una renta igual o inferior a determinados umbrales referenciados al IPREM, y acreditasen ante la comercializadora de referencia, haber cesado en su actividad profesional como profesionales autónomos o haber visto su facturación reducida en un 75 por ciento en promedio respecto al semestre anterior.

Por lo que se refiere a los servicios de telecomunicaciones, el Real Decreto-ley 8/2020 **calificaba a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas como imprescindibles y estratégicas** y decía que era «imprescindible asegurar el mantenimiento de la conectividad y que los servicios de comunicaciones electrónicas se sigan prestando por los operadores, al menos, en las mismas condiciones que en la actualidad».

Por ello, se estableció la medida de que, mientras estuviese en vigor el estado de alarma, los operadores de telecomunicaciones debían mantener los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público contratados por sus clientes, de forma que no podrían suspenderlos o interrumpirlos, aunque constase dicha posibilidad en los contratos de servicios suscritos entre operadores y consumidores.

Asimismo, se establecieron determinadas medidas para garantizar la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, manteniendo a los beneficiarios existentes y asegurando especialmente la prestación del servicio de acceso funcional a Internet en condiciones de asequibilidad.

Este Real Decreto-ley establecía también una suspensión de las portabilidades entre las operadoras de telecomunicaciones, para evitar desplazamientos de los técnicos. Suspensión, que, posteriormente, hubo de matizarse por

el Real Decreto-ley 11/2020 permitiendo las portabilidades que pudieran realizarse sin desplazamiento. Adicionalmente, como medida para reforzar la protección de consumidores y usuarios, se estableció que estos **no podrían ver incrementadas sus tarifas** en el periodo de tiempo en que, como consecuencia de la suspensión, no pudiesen solicitar un cambio de compañía proveedora de servicios de comunicaciones electrónicas.

En cuanto a los servicios financieros, fueron declarados servicios esenciales en el Anexo del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, «para la prestación de los servicios que sean indispensables, y las actividades propias de las infraestructuras de pagos y de los mercados financieros». Asimismo, se les encomendaron diversas tareas relacionadas con medidas aprobadas por el Gobierno para aportar ayuda financiera a personas y empresas, como la gestión de los préstamos con aval del ICO, y se les imponen medidas de protección de la vivienda habitual, como las **moratorias hipotecarias**.

Así, el Real Decreto-ley 8/2020 adoptó una medida de carácter urgente dirigida a asegurar la protección de los deudores hipotecarios en situación de vulnerabilidad tras la aprobación del estado de alarma, posibilitando que pudieran acceder a una moratoria en el pago de sus hipotecas para evitar la pérdida de sus viviendas.

Este mismo Real Decreto-ley aprobó una línea de **avales del Estado** de hasta 100.000 millones de euros para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria. Los avales se otorgarían por el ICO a la financiación concedida por las entidades financieras para facilitar acceso al crédito y liquidez a empresas y autónomos.

En cuanto a los **servicios de transporte**, tanto privados como públicos, estos se incardinan en una magnitud más amplia como es en el sistema integral de movilidad, y mediante los que se ejercita el derecho humano a la movilidad como expresión de una parte de lo que conocemos como calidad de vida de la ciudadanía, la cual, ni que decir tiene se ha visto tremendamente afectada por las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19.

Pues bien, fue el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma, mediante el que se prohibió la circulación de personas por

las vías o espacios de uso público, excepto para la realización de una serie de actividades tasadas en la propia norma, el punto de partida para afrontar la crisis sanitaria dictando para ello, entre otras, una serie de disposiciones para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

La aprobación de esta norma y teniendo en cuenta las habilitaciones normativas que la misma contenía, ha determinado que las diversas administraciones territoriales, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, hayan adoptado una serie de medidas excepcionales referentes a la movilidad y al transporte, para limitar la propagación y el contagio por la COVID-19, dando lugar a una extensa y prolija normativa, por cuyo motivo no vamos a reseñar de forma pormenorizada, encaminada, en primer lugar, a garantizar la seguridad de las personas trabajadoras y viajeras y, en segundo lugar, a paliar las graves consecuencias económicas que, en lo que se refiere al sector del transporte, esta crisis ha conllevado.

Así, intentando dar una respuesta coordinada, se han dictado un conjunto de medidas dirigidas a asegurar el flujo de mercancías y la cadena de suministro garantizando la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales, posibilitar los desplazamientos y velar por la seguridad del transporte mediante la protección de la salud.

De toda esta normativa, queremos finalmente destacar, por la índole de las cuestiones que se se han planteado a esta Defensoría en las quejas presentadas en este período, la Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre **reducción** de la oferta de operaciones de los **servicios de transporte de viajeros por carretera**, ferroviarios, aéreo y marítimo de competencia estatal **sometidos a contrato público u OSP**, al menos, a un 70%, posteriormente modificado a un 50%.

En principio las medidas adoptadas merecieron una positiva valoración desde esta Defensoría por considerar que eran acertadas e iban bien encaminadas a garantizar la preservación de unos servicios que resultaban esenciales para las personas en situación de confinamiento y para mantener la actividad económica y la prestación de servicios públicos básicos.

Nuestra actividad supervisora en este ámbito se encaminó fundamentalmente a comprobar la efectiva puesta en marcha de las medidas adoptadas, atender

las quejas recibidas al respecto y proponer aquellos cambios y mejoras que asegurasen una más adecuada cobertura de las necesidades de la población o solventasen las ineficacias detectadas.

2.13.2. Servicios de interés general

2.13.2.1. SERVICIOS DE SUMINISTRO ENERGÉTICO Y AGUA.

En este sentido, y por lo que se refiere a las medidas destinadas a garantizar los suministros esenciales de luz, agua y gas, **debemos destacar el cabal cumplimiento por las compañías suministradoras de la prohibición de nuevos cortes**, aun en el supuesto de impago de recibos o enganches ilegales, como lo demuestra el hecho de que ninguna queja se ha recibido desde que se aprobara esta medida denunciando su posible incumplimiento.

Ello no obstante, aunque valorábamos muy positivamente la prohibición de nuevos cortes en el suministro, entendimos que la medida podría resultar insuficiente al no contemplar aquellos supuestos en que el corte era anterior a la declaración del estado de alarma.

Por ello, solicitamos mediante un [comunicado](#) publicado en nuestra página web que se incluyeran entre las medidas sociales reguladas **la obligación de las empresas suministradoras de reponer el suministro en aquellos hogares afectados por un corte previo, aun cuando el mismo estuviera debidamente justificado, especialmente cuando residan en el hogar menores, personas en situación de vulnerabilidad o exclusión, y mientras dure la actual situación de excepcionalidad**, salvo en aquellos supuestos en que la reconexión no fuera posible por razones técnicas o de seguridad debidamente acreditadas.

Esta petición pretendía dar respuesta a las difíciles situaciones que nos trasladaban algunas personas afectadas por cortes de suministro anteriores a la declaración del estado de alarma, ya fuese mediante llamadas a nuestra oficina de información o mediante la remisión de escritos de queja.

A la publicación del comunicado, añadimos **gestiones específicas ante las compañías suministradoras en los casos que nos llegaban,**

exponiendo la situación y solicitando una reconexión provisional, al menos mientras durase el estado de alarma y el confinamiento.

Estas gestiones tuvieron éxito en algunos casos, especialmente en supuestos de cortes en el suministro de agua donde las compañías suministradoras se mostraron por lo general receptivas a nuestras peticiones, siendo especialmente reseñable la comprensión mostrada por la compañía Giahsa.

En los supuestos de corte en el suministro eléctrico no siempre tuvieron éxito nuestras gestiones, al oponerse a la reconexión la compañía suministradora 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** y además las familias afectadas se encontraban ocupando ilegalmente la vivienda.

Aunque en estos supuestos era evidente que el corte de suministro estaba más que justificado, entendía esta Institución que había que atender a la realidad de la situación creada con el confinamiento que impedía la movilidad de estas personas y les obligaba a permanecer en unas viviendas carentes de los servicios más esenciales, en ocasiones contando con la presencia de menores.

Tal fue el caso planteado en la queja 20/1934 que afectaba a un grupo de familias que venían desde hacía tiempo ocupando unas viviendas en Sevilla y a las que se había cortado el agua y la luz por parte de las compañías suministradoras con la ayuda de las fuerzas de seguridad tras reiterados enganches ilegales a las redes de distribución.

Estas familias se habían suministrado de agua utilizando la de una fuente pública próxima a las viviendas pero, tras la declaración del estado de alarma, esta fuente fue clausurada por razones de prevención sanitaria, creándose así una situación de grave riesgo higiénico y sanitario al verse obligadas estas familias a largos desplazamientos para obtener agua para beber, cocinar y lavarse.

Tras nuestras gestiones EMASESA accedió a restablecer de forma provisional y excepcional el suministro. No tuvieron el mismo éxito nuestras gestiones con Endesa que adujo el mal estado de las instalaciones y los riesgos que comportaban para la seguridad de las personas para denegar la reconexión.

Los casos puntuales de hogares privados de luz o agua por una situación de corte de suministro previo a la declaración del estado de alarma, aunque complejos de resolver en algunos supuestos, no revistieron la **excepcional dificultad que presentaron aquellos supuestos en que los cortes de suministro afectaron a una localidad entera o a algunas barriadas o zonas concretas de algunas ciudades**, en ocasiones por problemas puntuales derivados de averías o incidencias en las redes de suministro y, en los casos más complicados, como consecuencia de problemáticas sociales enquistadas en el tiempo.

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.

Esta **problemática, que se extiende a cada vez más zonas y localidades de Andalucía**, afecta 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.

Si en condiciones normales ya resulta harto difícil para cualquier persona soportar cortes de luz cotidianos, en diferentes momentos del día y en ocasiones durante más de 7 horas seguidas, imaginemos como ha sido la vida de una familia enfrentada a una realidad así en una situación de confinamiento obligado.

Quizá la mejor manera de acercarnos a esta dura realidad sea transcribiendo el relato que nos hacía una madre de una barriada desfavorecida de Almería en el escrito que nos remitió pidiendo nuestra ayuda:

"Me dirijo a usted como mujer y madre de un discapacitado intelectual de 35 años, con un grado reconocido por ley del 65% por suerte o por desgracia. Sé que vivo en una barriada marginal en la ciudad de Almería, (...). Desde hace meses venimos sufriendo cortes de luz casi todos los días entre 12 y 14 horas diarias. Estos cortes de luz no son consecuencia de no pagar la factura de la luz o tener problemas internos en la instalación eléctrica en mi casa.

He realizado todo tipo de llamadas a través de los teléfonos de Endesa distribuidora, como responsable del mantenimiento de la infraestructura eléctrica y de mi zona. No me dan ninguna solución. He de soportar estos cortes junto con mi hijo discapacitado (...) tiene una discapacidad cognitiva, un 65 %. Es como un niño grande, nervioso por la falta de luz. La necesita para dormir. Es decir, duerme con la luz encendida.

(...) No sé qué hacer o que decir. Me dicen que meta a mi niño en una residencia, los interlocutores, o telefonistas que contestan a mis llamadas para quejarme de estos horribles cortes. Entiendo que ellos son trabajadores, pero pago mi impotencia ante esta situación con ellos.

La vida me ha llevado a este barrio. No puedo cambiar de casa ni comprar una vivienda que me permita estar en una zona en donde el corte de luz sea producto de una película de terror y no una realidad. Tampoco quiero pensar en los alimentos que tengo que comprar o tirar por dichos cortes. Ya solo compro lo imprescindible. He comprado un generador eléctrico pequeño para poder tener algo de energía eléctrica a lo largo de estos maratonianos cortes.

Todos saben cuál es el problema, pero nadie quiere meterse en el asunto. Le ruego en nombre del sufrimiento de mi hijo se dirija a Endesa Distribución solicitando una explicación e intentar que se pongan en el lugar de una madre trabajadora con un solo hijo, con una discapacidad intelectual. (...) Ruego se apiade de nuestras circunstancias."

Este crudo relato, remitido por una persona que, pese a tener contrato de luz en regla y pagar religiosamente sus recibos, tiene que soportar el infierno diario de los cortes de luz, refleja fielmente la realidad cotidiana de cientos, quizás miles, de familias andaluzas cuyo único delito ha sido tener que vivir en barriadas asoladas por la pobreza, la marginalidad y, últimamente, por la delincuencia asociada al tráfico de drogas. Decimos que es un problema muy extendido por la geografía andaluza, pero afecta especialmente a las barriadas marginales de las grandes ciudades, con especial incidencia en la zona norte de Granada, los barrios de La Fuentecica, Los Almendros o El Puche en Almería, o el Polígono Sur de Sevilla.

Esta Institución lleva años denunciando esta realidad y reclamando de las Administraciones y las empresas suministradoras soluciones reales y efectivas, sin que hasta el momento hayamos tenido el resultado esperado, más bien al contrario, el problema se agrava y se extiende sin que nadie acierte a encontrar la forma de atajarlo.

Cuando se decretó el estado de alarma y las familias fueron confinadas en sus domicilios nuestra preocupación por este problema se acrecentó aún más, ya que éramos conscientes de la extrema dificultad que supondría para las familias afectadas soportar esta situación de confinamiento sin contar con un suministro regular de energía que les permitiera cocinar, conservar sus alimentos, calentarse, alumbrarse por las noches o conectar los dispositivos electrónicos que precisaban para teletrabajar, para que sus hijos pudieran seguir sus estudios o, simplemente, para disfrutar de unos momentos de ocio.

Por este motivo, al poco tiempo de declararse el estado de alarma, consideramos necesario dirigir escritos a los Ayuntamientos de Granada y Almería y a la Compañía Endesa pidiendo que se adoptasen **medidas urgentes por parte de las compañías suministradoras, en colaboración con los Ayuntamientos**, que garantizaran el suministro continuado de luz en todos los hogares, al menos mientras durasen las circunstancias excepcionales derivadas del estado de alarma.

Para reforzar esta petición publicamos un [comunicado](#) en nuestra página web dando a conocer esta iniciativa y reclamando una respuesta urgente y eficaz a nuestra solicitud.

Como respuesta a esta iniciativa se recibieron diversos informes en los que Administraciones y empresa suministradora explicaban las medidas adoptadas para tratar de solventar la situación existente en estas barriadas.

Debemos decir que encontramos receptividad a nuestras demandas y una buena disposición a adoptar medidas para tratar de solventar las situaciones denunciadas, que se tradujeron en diversas actuaciones encaminadas a reforzar la seguridad de las redes, incrementar la potencia instalada y atender con rapidez las averías e incidencias que se producían.

El resultado fue una disminución en el número de cortes y una reducción de los tiempos necesarios para solucionar los que seguían produciéndose. Sin embargo, no resultó posible eliminar totalmente las incidencias porque las circunstancias que las motivaban: enganches ilegales, instalaciones en mal estado, inexistencia de contadores, redes deterioradas, etc. no admitían soluciones provisionales o improvisadas. Aunque la situación mejoró, lo cierto es que los cortes siguieron produciéndose y muchas familias hubieron de soportar el periodo de confinamiento obligado en unas condiciones lamentables.

En todo caso, es justo reconocer que en este periodo tan difícil se adoptaron medidas y se tomaron iniciativas que, en algunos casos, venían reclamándose desde hace años y que, en alguna medida, vinieron a hacer más soportable este difícil momento. No son suficientes, ni suponen una solución definitiva a este problema tan complejo, pero creemos que al menos ha servido para demostrar que cuando las administraciones trabajan de forma coordinada, con determinación y con objetivos claros, es posible cambiar situaciones que parecen inamovibles.

Esta Institución tiene la firme intención de perseverar en su afán de **reclamar y exigir de administraciones y empresas suministradoras, la adopción de medidas que supongan una solución definitiva** para un problema que amenaza con ahondar las situaciones de marginalidad y exclusión social que ya padecen las familias que residen en algunas zonas y barriadas de Andalucía.

2.13.2.2. SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

Como hemos señalado anteriormente los servicios de telecomunicaciones se han revelado como instrumentos esenciales durante el periodo de confinamiento obligado por la pandemia. Nos atreveríamos incluso a decir que, de todos los servicios denominados de interés general, los destinados a garantizar las telecomunicaciones son los que han adquirido una mayor relevancia en este periodo, obteniendo un nivel de protagonismo en relación con todos los aspectos de la vida económica y social, que viene a demostrar que están llamados a convertirse –si es que no lo son ya– en los **servicios básicos de la nueva sociedad digital**.

El recurso al teletrabajo como alternativa a los riesgos derivados del trabajo presencial, no ha sido una solución anecdótica o una medida minoritaria sino que ha sido la respuesta elegida por muchas empresas y por muchos miles de trabajadores para mantener viva una actividad económica que, en caso contrario, hubiera sufrido un colapso aún mayor.

Pero quizás lo que más ha sorprendido a muchos no es que existiera la opción del teletrabajo, que era algo ya conocido y practicado especialmente por los trabajadores autónomos, sino que el mismo pudiese llegar a ser una solución efectiva para todo tipo de trabajadores y empresas, y pudiera ser aplicado de forma masiva y alcanzando a la práctica totalidad de los niveles productivos.

Son muchos los empresarios y trabajadores que han descubierto en este periodo, no sin cierta sorpresa, que el teletrabajo es perfectamente viable e incluso constituye una buena opción organizativa y productiva.

Pero si el teletrabajo ha servido para mostrar la importancia de los servicios de telecomunicaciones en el ámbito laboral y productivo, su trascendencia no ha sido menor en otros ámbitos sociales como el educativo, sanitario o asistencial.

La educación a distancia o la teleasistencia han puesto de manifiesto la importancia de contar con unos **servicios de telecomunicaciones eficientes** y capaces de dar respuesta a las necesidades de una ciudadanía que precisaba seguir accediendo durante este periodo de confinamiento a servicios fundamentales como la salud o la educación.

Del mismo modo, la tramitación on line de ayudas y subvenciones se ha revelado como la solución idónea para que los servicios sociales pudiesen seguir atendiendo las necesidades más esenciales de la población más desfavorecida social y económicamente, que ha sido la más duramente golpeada por las consecuencias de la pandemia.

Todo ello, sin mencionar la importancia que las telecomunicaciones han tenido como instrumento para mantener el contacto entre las personas, para sostener las relaciones sociales y como facilitadores de unos recursos de ocio y entretenimiento que se han mostrado indispensable para el equilibrio psicológico de muchas las personas que han debido afrontar en condiciones poco idóneas una etapa tan difícil y compleja.

Y es precisamente por la trascendencia innegable de los servicios de telecomunicaciones en todos los ámbitos de la vida, que el Gobierno aprobó una serie de medidas cuya finalidad era, no solo garantizar la continuidad en la prestación de estos servicios durante el estado de alarma, sino asegurar que los mismos fueran accesibles y asequibles para todos.

De ahí las medidas incluidas en los Reales Decretos-leyes 8/2020 y 11/2020 que obligaban a las operadoras a mantener a los beneficiarios ya existentes y congelaban las tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

Debemos decir, a tenor de las quejas recibidas, que **estas medidas se han revelado efectivas y han sido respetadas y cumplidas por las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones**, que en algunos casos han ofertado además servicios adicionales y gratuitos que han resultado providenciales para muchas personas y familias.

Los servicios de telecomunicaciones han funcionado correctamente, ha habido continuidad en la prestación y se han respetado las prohibiciones de corte en el servicio y mantenimiento de las tarifas preexistentes. El problema es que ha habido personas que no han podido acceder a estos servicios por vivir en zonas rurales carentes de cobertura; por pertenecer a colectivos sociales desfavorecidos que no disponen de medios económicos para adquirir los equipos necesarios, para costear el software o pagar las tarifas de conexión; o por carecer de los conocimientos y las habilidades necesarias para manejarse en el mundo digital y virtual.

Podríamos concluir diciendo que **el principal problema en relación con estos servicios no ha estado relacionado 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.**

Y se trata de unas carencias que deben solventarse con urgencia, porque si algo ha puesto de relieve este periodo de confinamiento es la necesidad de replantearnos la consideración de los servicios de telecomunicaciones como meros servicios de interés general y comenzar a pensar en los mismos como servicios básicos, en la medida en que **se han convertido en instrumento indispensable para el acceso y el disfrute de derechos fundamentales** como la educación, la salud o el trabajo.

De hecho han sido numerosas las personas que se han puesto en contacto con nosotros para trasladarnos su impotencia al no tener un acceso de calidad a internet que le posibilitara mantener su actividad laboral mediante la opción del teletrabajo, lo que les obligaba a asumir los riesgos del trabajo presencial.

También han sido bastantes las familias que nos han planteado las dificultades que tenían para compatibilizar el teletrabajo de los padres y la educación on line de los hijos, contando solo con un ordenador o una tablet en casa y careciendo en muchos casos de conexión wifi.

Pero quizás la carencia más relevante que hemos advertido durante este periodo en relación con estos servicios –aunque la misma en pocas ocasiones se haya explicitado en las quejas recibidas– es la relacionada con la **brecha digital** que afecta a importantes colectivos sociales y que les impide o, cuando menos les dificulta, el acceso y disfrute de los servicios de telecomunicaciones y, lo que es aún más grave, el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales asociados al uso de las nuevas tecnologías.

No se trata solo de personas con carencias educativas o dificultades para el manejo de tecnologías complejas, sino también de muchas personas que por su edad o por decisión personal no han adquirido las habilidades digitales que exige el manejo de las actuales tecnologías de la comunicación y la información.

No vamos a detenernos aquí en exponer las quejas recibidas por las dificultades que muchas personas han encontrado para ayudar a sus hijos con la educación on line; para ser atendidos virtualmente por el médico de cabecera; para tramitar una ayuda con los servicios sociales; o para gestionar el subsidio de desempleo o la inclusión en un ERTE. Y no lo vamos a hacer porque ese va a ser el cometido de los capítulos temáticos incluidos en este Informe Extraordinario y destinados a glosar lo ocurrido en relación con los ámbitos materiales de educación, salud, servicios sociales o empleo.

Pero si nos parece importante destacar en este apartado algunas quejas y consultas recibidas que ponen de manifiesto la trascendencia que la brecha digital comporta para el desempeño de tareas que pueden parecernos de escasa trascendencia pero que han adquirido una importancia capital durante este periodo de confinamiento.

Nos referimos a casos como el de una señora que contactaba desesperada con nosotros porque se encontraba confinada en su domicilio con tres niños de corta edad, sin contar con familiares o personas allegadas que pudieran ayudarle quedándose con los menores mientras ella salía a la calle para adquirir alimentos y bienes de primera necesidad. Tras plantearle la opción de hacer una compra on line de estos productos, la señora nos confesó avergonzada que no sabía manejar bien internet y no conseguía culminar el proceso de compra.

También podemos mencionar el caso que planteaba un señor de avanzada edad que precisaba hacer unas gestiones en la hacienda municipal para evitar la imposición de unos recargos de cuantía considerable y no conseguía su objetivo pese a haberse desplazado en varias ocasiones a las dependencias municipales. Allí le negaban el paso y le indicaban que era necesario tener cita previa y que la misma sólo podía obtenerse telemáticamente. Una opción que a este señor le resultaba inalcanzable porque, como señalaba, “ni tengo internet, ni sé manejarlo”.

Asimismo, merece ser reseñada la airada queja que nos trasladaba una persona al conocer el cierre de la sucursal bancaria de su localidad como consecuencia de la COVID-19, que le obligaba a desplazarse hasta el municipio vecino para realizar unas gestiones que habitualmente realizaba presencialmente en su sucursal y que se veía incapaz de realizar de forma telemática, por más que le

hubieran insistido en tal opción desde la entidad financiera como alternativa a un desplazamiento que suponía un riesgo para él, al carecer de vehículo propio y ser persona aquejada por una enfermedad crónica.

Debemos concluir reseñando la queja 20/2943, que en alguna medida resume fielmente el problema que estamos denunciando. Fue remitida por la Asociación APDHA, Delegación de Sevilla, denunciando “una nueva causa de exclusión social, especialmente entre la población anciana, la llamada brecha digital”.

Exponía la Asociación su preocupación por haber detectado durante el estado de alarma los siguientes hechos:

- “1) Que gran parte de la población anciana está tenido una dificultad especial para cobrar sus pensiones en sus sucursales bancarias porque, aun habiendo personal en la oficina, no atienden al público y la única opción disponible es vía on line.*
- 2) Que la vía telefónica está colapsada y que resulta imposible realizarlo por este medio sin tener unos conocimientos básicos.*
- 3) Que gran parte de esta población no solo son analfabetos digitales, sino también funcionales y que ni las entidades bancarias ni las instituciones públicas está teniendo en consideración este problema grave entre nuestros mayores, que se encuentra en indefensión absoluta.”*

Puede parecer que las quejas relatadas plantean situaciones poco significativas o carentes de relevancia, pero a nuestro entender ejemplifican de forma harto elocuente lo difícil que puede ser la cotidianidad en la nueva sociedad digital para aquellas personas que, por una razón u otra, se han quedado rezagadas en la adquisición de las imprescindibles habilidades digitales. No creemos exagerar si afirmamos que **los nuevos marginados sociales son quienes han quedado en el lado equivocado de la brecha digital.**

Esta Institución viene mostrando su preocupación por las consecuencias de este problema desde hace ya bastantes años, como lo demuestra que ya en 2012 se elaborara y presentara al Parlamento un Informe Especial titulado “[Las personas mayores y las tecnologías de la información y la comunicación \(TIC\) en Andalucía](#)”.

Sobre este mismo tema se realizó en mayo de ese mismo año una Jornada de debate titulada “[Personas mayores y TIC en Andalucía](#)”, cuyas conclusiones pueden conocer consultando nuestra web.

Más recientemente, y poniendo el foco en los problemas de acceso a los servicios financieros, se organizó por esta Institución el 26 de junio de 2018 un “[Seminario sobre exclusión financiera](#)”, en el que participaron representantes de las principales entidades financieras radicadas en Andalucía, de las Administraciones Públicas a nivel autonómico y local y de asociaciones del tercer sector de acción social.

En ese Seminario, no sólo se trató el problema de la exclusión financiera de la población residente en municipios en riesgo de despoblación afectados por el cierre de sucursales bancarias, sino que se dedicó una atención muy particular a los problemas de acceso a los servicios financieros que presentaban determinados colectivos sociales, como las personas mayores, las personas en situación de desfavorecimiento social o económico, las personas con discapacidad y las personas migrantes.

En el enlace podrá acceder tanto al programa como al documento de trabajo que sirvió de base para el debate en el Seminario y en el que se abordan detalladamente los problemas que presentan estos colectivos para acceder a los servicios financieros y las propuestas para solventar o minorar estos problemas.

2.13.2.3. SERVICIOS FINANCIEROS.

La trascendencia de los servicios financieros en la sociedad actual es innegable como señalábamos anteriormente. Disponer de una cuenta corriente y una tarjeta de crédito se han convertido en la llave necesaria para acceder al mundo del comercio on line; cobrar la pensión; percibir un subsidio; adquirir un bien a plazos; o contratar un suministro. **Nuestra vida cotidiana resulta cada vez más difícil de entender sin la presencia de los servicios financieros.**

Sin embargo, pese a su trascendencia, los servicios financieros no se vieron afectados de forma sustancial por la declaración del estado de alarma y el posterior confinamiento de la población, aunque el mismo supuso también el

cierre de muchas sucursales y la prestación únicamente de servicios esenciales en las que permanecían abiertas.

La razón para ello debemos buscarla en la progresiva implantación en estos servicios de los procesos telemáticos como medio preferente para su acceso y uso por la clientela, que ha determinado que muchas personas siguieran utilizando esos servicios con total normalidad desde sus lugares de confinamiento utilizando la banca on line.

Hace ya años que las entidades financieras tradicionales iniciaron el proceso de transformación en entidades digitales, como medio para enfrentar la creciente competencia de la banca on line. Y el éxito de ese proceso pasa por “convencer” a la clientela de la conveniencia de aceptar la migración de sus servicios presenciales al ámbito digital. Algo que están consiguiendo mezclando medidas persuasivas –como unas ofertas más ventajosas para quienes aceptan utilizar la banca telemática–, con medidas disuasorias –como el cierre de sucursales, la limitación de los servicios presenciales, la fijación de horarios reducidos de atención al público o la obligatoriedad del uso del cajero automático para determinadas operativas–.

Podríamos decir que, en principio, **las afecciones negativas del estado de alarma en relación al acceso a los servicios financieros sólo las han padecido quienes tenían, a su vez, problemas para utilizar los servicios de telecomunicaciones:** por carecer de los equipamientos o el software necesarios; por residir en una zona con problemas de cobertura; o por no tener los conocimientos o las habilidades necesarias para utilizar esta tecnología –brecha digital–. El resto de la ciudadanía ha podido, en términos generales, acceder y utilizar los servicios financieros con relativa normalidad.

Sin embargo, esta “normalidad” no puede hacernos olvidar el trascendental papel que los servicios financieros han desempeñado durante este periodo excepcional, como instrumentos y ejecutores de algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno para mitigar las consecuencias económicas que el cese obligado de actividades productivas y el cierre de comercios y establecimientos mercantiles ha tenido para algunos colectivos sociales y, especialmente, para trabajadores y empresas.

Destacamos entre estas medidas **las moratorias hipotecarias o la concesión de préstamos avalados por el ICO**, por cuanto las mismas han incidido directamente sobre la operativa normal de las entidades financieras y ha requerido de las mismas un esfuerzo especial para atender las peticiones recibidas.

También merece ser destacada la **suspensión temporal de las obligaciones contractuales derivadas de todo préstamo o crédito al consumo (sin garantía hipotecaria)** que estuviera **vigente a la fecha de 2 de abril**, cuando esté **contratado por una persona física** en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. Estas medidas se aplicaron igualmente a las personas fiadoras y avalistas de la persona deudora principal.

Si atendemos a las quejas recibidas en relación a la aplicación de estas medidas por parte de las entidades financieras debemos decir que las mismas han sido escasas y las recibidas han estado más relacionadas con **discrepancias con los criterios fijados por el Gobierno para ser beneficiarios de las mismas** que con una mala praxis de las entidades en su aplicación.

Tal ha sido el caso de algunas quejas recibidas por la denegación de la moratoria hipotecaria por parte de las entidades financieras, que pudimos comprobar que obedecían al hecho de no cumplir los solicitantes alguno de los requisitos fijados en la norma. Tal ha sido el caso de las personas que ya se encontraban en desempleo antes de la declaración del estado de alarma, un supuesto excluido de la norma por considerar que no se podía atribuir el deterioro de la situación económica de la persona solicitante a las consecuencias de la COVID-19, aunque dicha consideración resultase muy cuestionable para algunas de las personas promotoras de las quejas.

Algo parecido ha ocurrido con algunas de las quejas recibidas tras la denegación por parte de una entidad financiera de una solicitud de préstamo dentro de la línea de créditos avalados por el ICO. Los promotores de estas quejas, normalmente pequeños empresarios o autónomos, protestaban por la denegación y consideraban que la entidad financiera estaba incumpliendo la norma al entender que reunían todos los requisitos para ser beneficiarios de estos préstamos.

Pese a la vehemencia con que se expresaban algunos de los afectados por estas denegaciones, lo cierto es que la normativa reguladora de estos préstamos dejaba a criterio de las entidades financieras el otorgamiento o no de los mismos, limitándose a ofrecer el aval del ICO como garantía. No había por tanto ningún automatismo en la concesión de los préstamos vinculado al cumplimiento de determinados requisitos, sino que la misma dependía también de la valoración que pudiesen realizar las entidades financieras en relación con la solvencia del solicitante o la viabilidad del negocio o empresa.

Por tanto, **la denegación de estos préstamos podría ser discutible, pero en ningún caso contravenía la normativa reguladora de los mismos.**

En otros supuestos la denegación del préstamo se debía al incumplimiento de alguno de los requisitos fijados normativamente, como era el caso de la existencia de una situación previa de morosidad del solicitante. Aunque la denegación era ajustada a norma y no existía mala praxis por parte de la entidad financiera, los afectados presentaban su queja por discrepar de lo que consideraban un aplicación excesivamente rigurosa de la norma que no tomaba en consideración que muchas empresas afrontaban situaciones complejas desde la anterior crisis económica que venían superando con gran esfuerzo y que implicaban un cierto grado de morosidad que en ningún caso suponía una falta de solvencia de la empresa.

Según nos denunciaban algunos de los afectados la denegación del préstamo por el incumplimiento de un requisito que no reflejaba la realidad económica de la empresa, suponía la condena definitiva de la misma y el fracaso de los esfuerzos y los sacrificios realizados para superar los estragos de la anterior crisis.

Solo algunas de las quejas recibidas en relación con la aplicación de estas medidas de apoyo financiero ponían de manifiesto una posible **mala praxis por parte de la entidad financiera**, ya fuese por no atender con diligencia las solicitudes presentadas; por demorar la tramitación de las mismas; o por requerir documentación ya presentada anteriormente o no exigida por la normativa.

En ocasiones las quejas recibidas en relación a la moratoria hipotecaria estaban más relacionada con las **dificultades** que encontraban las personas **para**

conseguir la documentación requerida para acreditar su situación económica. Estos problemas encontraron solución al regularse la posibilidad de presentar declaraciones responsables. No obstante, algunas personas nos trasladaron su preocupación por las consecuencias que tendría la firma de esta declaración si finalmente resultaba que no cumplían con todos los requisitos económicos para obtener la moratoria.

En esta tesitura se encontraban quienes habían sido incluidos en un ERTE pero desconocían el importe que iban a cobrar finalmente y si el mismo sería suficiente para afrontar el pago de la hipoteca o precisarían de la moratoria. En la misma situación estaban quienes aún no habían cobrado nada por el ERTE o, habiendo solicitado algún tipo de ayuda –como el subsidio para empleadas de hogar– aún no habían tenido respuesta a su solicitud y carecían de recursos para pagar el recibo de la hipoteca. La disyuntiva era complicada: si solicitaban la moratoria hipotecaria en base a una declaración responsable y finalmente resultaba que su situación económica no era la reflejada en dicha declaración, no sólo perderían el derecho a la moratoria, sino que se enfrentaban posibles sanciones.

Aunque hemos señalado al inicio de este apartado que la operativa normal de los servicios financieros no se ha visto especialmente alterada por la declaración del estado de alarma por existir la posibilidad de continuar prestando los mismos por medios telemáticos, lo cierto es que ha habido algunos casos en que la declaración del estado de alarma y **las limitaciones subsiguientes en el funcionamiento de las sucursales bancarias ha tenido algunas consecuencias perjudiciales para los clientes de las mismas.**

Así, en un expediente de queja una indignada clienta nos relataba que había decidido cancelar su cuenta corriente en una entidad financiera al perder el empleo como consecuencia de la COVID-19 y con ello el ingreso que mensualmente percibía a través de dicha cuenta. Al cesar los ingresos en cuenta la interesada no quería seguir pagando las comisiones por mantenimiento que le reclamaba la entidad. Con tal fin, pese a estar ya declarado el estado de alarma y ordenado el confinamiento obligatorio, se desplazó a su sucursal bancaria para realizar la gestión, encontrándose con la sorpresa de que se negaban a realizar la misma alegando que no se trataba de una gestión urgente y no estaba por tanto contemplada entre los

servicios declarados indispensables para las entidades financieras por el Real Decreto-ley 10/2020.

La promotora de la queja se mostraba indignada con la situación creada ya que se veía obligada a seguir pagando la comisión de 12 euros que le imponía la entidad, sin posibilidad de cancelar su cuenta corriente.

En nuestra opinión y aunque la actuación de la entidad financiera pudiera estar amparada en el tenor literal de la norma sobre la consideración de servicios indispensables, creemos que la misma ha constituido una mala praxis, por cuanto consideramos que la entidad debió optar por aceptar la petición de cancelación de la cuenta o por dejar de cargar las comisiones hasta que dicha operación pudiera concretarse.

Un supuesto similar, aunque con matices diferentes, es el que nos planteó una persona extranjera residente en nuestra Comunidad que vio cómo su cuenta quedaba bloqueada por aplicación de la Ley 10/2010, de Prevención de Blanqueo de Capitales. Al parecer le solicitaron el NIE renovado y no había podido entregarlo porque, aunque la renovación le había sido concedida y solamente tenía que recoger la tarjeta en Comisaría, no podía hacerlo al encontrarse cerrada la misma debido al estado de alarma.

Relataba que había comunicado a la entidad la imposibilidad de entregar el documento hasta que se reactivasen los trámites administrativos, adjuntando el comprobante de la concesión de la renovación del NIE y copia de su pasaporte. Sin embargo, la cuenta seguía bloqueada y esto le provocaba importantes perjuicios, ya que no podía pagar el alquiler del piso, ni hacer transferencia a las personas que le realizaban la compra, puesto que estaba sola con dos menores a su cargo.

Finalmente el problema se solventó tras nuestra intervención ya que la entidad nos comunicó el desbloqueo de la cuenta.

Para concluir este apartado debemos reiterar nuestra consideración de que **si el funcionamiento de los servicios financieros durante este periodo excepcional no se ha visto sustancialmente alterado, ni ha ocasionado perjuicios de consideración a las personas usuarias de los mismos, ha sido porque los mismos se han seguido prestando a través de**

medios telemáticos. No obstante, sí se han visto claramente perjudicadas aquellas personas que, por carecer de los equipamientos, los conocimientos o las habilidades, no han podido hacer uso de los servicios que ofrece la banca on line.

2.13.2.4. SERVICIOS DE TRANSPORTE.

Hoy en día no se discute que el derecho a la movilidad es un derecho humano igual que el derecho a la educación, la vivienda o la salud, que se incardina en una concepción más amplia cual es la calidad de vida de la ciudadanía y los medios de los que disponga para efectuar y acceder a sus actividades cotidianas. Es en el sistema integral de movilidad, en el que se incardinan los servicios de transporte, tanto privado como público.

Pues bien, a nadie se le escapa el enorme impacto que la rapidez en la evolución de la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19, a escala nacional e internacional, ha ocasionado sobre **el derecho a la movilidad y por ende al transporte en general**, que dio lugar a la declaración del estado de alarma por el Gobierno mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el fin de afrontar la crisis sanitaria dictando para ello las disposiciones necesarias para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Estas restricciones de movilidad y otros factores derivados del confinamiento al que dio lugar el estado de alarma como el teletrabajo, han ejercido impactos nada desdeñables en las distintas manifestaciones de este derecho en este período y en sus sucesivas prórrogas, así podemos citar, a título de ejemplo, la drástica caída del uso del transporte público urbano e interurbano, el aumento del uso de la bicicleta y de los desplazamientos cortos y a pie para la adquisición de productos de alimentación y de primera necesidad en los establecimientos comerciales próximos al domicilio, la ausencia de desplazamientos de largo trayecto fuera del propio municipio salvo por causas justificadas previstas normativamente, etc.

Pues bien, todo ello ha determinado que las diversas administraciones territoriales, cada una en el ámbito de sus competencias, hayan adoptado

una serie de medidas excepcionales referentes la movilidad y al transporte, para limitar la propagación y el contagio por la COVID-19, dando lugar a una extensa normativa encaminada, en primer lugar, a garantizar la seguridad de las personas trabajadoras y viajeras y, en segundo lugar, a paliar las graves consecuencias económicas que, en lo que se refiere al sector del transporte por carretera, esta crisis ha conllevado.

Así, intentando dar una respuesta coordinada, se han dictado un conjunto de medidas dirigidas a asegurar el flujo de mercancías y la cadena de suministro garantizando la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales, posibilitar los desplazamientos y velar por la seguridad del transporte mediante la protección de la salud de trabajadores y viajeros.

La evolución de la emergencia sanitaria hizo preciso **ajustar la oferta de los servicios de transporte de viajeros a las necesidades básicas de desplazamiento que requiere la ciudadanía**, lo cual se llevó a cabo mediante la reducción de servicios con la finalidad añadida de reducir la exposición al riesgo de los trabajadores del sector del transporte de viajeros, contribuyendo al mismo tiempo a preservar su salud y a garantizar la continuidad de la prestación.

Es una realidad que las medidas de protección y seguridad de trabajadores y viajeros han tenido un alto grado de aceptación sin que hayan sido cuestionadas por los sectores a los que estaban dirigidas, lo cierto es que no han llegado a esta Institución quejas concretas cuestionando su implantación y vigencia que, lógicamente, todavía persiste.

Sin embargo, sí nos han llegado reclamaciones como consecuencia de la **reducción del porcentaje de servicios de transporte de viajeros por carretera** en el ámbito de competencias autonómico, **sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público**, lógicamente por ser el sector público nuestro ámbito natural de intervención. En principio, los servicios de transporte público de viajeros por carretera redujeron su oferta en un 70% debido a la lógica disminución de la demanda.

La Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los servicios de transporte de viajeros establecía, en lo que atañe a los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios

y marítimos de competencia autonómica o local **que están sometidos a contrato público u OSP**, que serían las autoridades autonómicas y locales las que procederían a reducir el porcentaje máximo de prestación de los servicios de su competencia, de acuerdo a la evolución de la situación, teniendo en cuenta la necesidad de facilitar el acceso a los puestos de trabajo y servicios básicos de los ciudadanos en sus territorios, sin que se produzcan aglomeraciones.

Al respecto, por la Junta de Andalucía se dictó Resolución de 24 de abril de 2020 que autorizaba la reducción de los servicios regulados en las diferentes concesiones, aunque condicionado a que los servicios a prestar se efectuaran conforme al horario y calendario que se especificaba en anexo y a que los sistemas de información horarios y páginas webs informaran de forma clara acerca de los horarios de funcionamiento de los servicios establecidos para cada uno de los destinos.

La terminación del estado de alarma, no ha conllevado, como cabe deducir de las quejas recibidas, que la oferta de servicios haya vuelto a su situación de origen, alegando para ello las empresas concesionarias que no habían recuperado el flujo de viajeros y que, en consecuencia, resultaba notorio el desequilibrio económico de la concesión.

La consecuencia es que muchas personas perciben que, al continuar esta restricción de la oferta de servicios, están siendo gravemente perjudicadas al no poder disponer de los horarios que estaban en vigor sufriendo graves dificultades para llegar a tiempo a sus trabajos o a la disposición de servicios sanitarios, educativos, etcétera. Esta **situación ha resultado especialmente agravada en aquellos pequeños municipios** o núcleos de población aislados que, por la carencia de otro tipo de transportes y la elevada edad media de sus habitantes, padecen ya en origen de graves dificultades de movilidad para realizar sus desplazamientos imprescindibles.

Sin embargo, las reclamaciones que hemos recibido vienen a indicar que estos compromisos no se han cumplido en las formas en que las personas interesadas nos trasladaron, sin que les conste que se hayan adoptado medidas por los responsables de la Consejería competente ante estos incumplimientos.

Una vez concluido el estado de alarma en lo que se ha venido a denominar transición hacia la nueva normalidad, se publicó la Orden de 19 de junio de

2020, estableciendo una oferta mínima de servicios del 50%, que debería incrementarse de forma progresiva según la demanda de los usuarios.

Pues bien, en una de las quejas recibidas, se nos informaba que la empresa concesionaria presentó su oferta mínima de servicios a los que, siempre según la persona reclamante, tampoco se había dado cumplimiento; y ello, pese a las muchas llamadas y peticiones de las personas viajeras usuarias, para que se restablecieran los servicios comprometidos.

Como queja perfectamente ilustrativa de esta situación podemos citar la queja 20/3998 en la que la persona promovente nos exponía textualmente:

"Me pongo en contacto con El Defensor del Pueblo, con la última esperanza de que como Organismo que defiende a los ciudadanos de la inacción de la administración en temas de su competencia, como es el transporte público, ya sea a través de un Consorcio o a través de un contrato de gestión, de forma que todos dispongamos de un servicio tan esencial como es el transporte y que si bien con la nueva normalidad todos nos tenemos que incorporar a trabajar, en muchos municipios el transporte público no lo hace, en concreto yo hablo de la ruta que va desde ..., de la cual se ocupa la empresa ... por medio de un contrato de gestión, no pertenecemos a ningún Consorcio."

En respuesta a su solicitud de información respecto al restablecimiento del transporte de autobús al que se refería, la empresa concesionaria le respondió que anteriormente al Covid, se prestaban servicios muy por encima de la demanda real, insuficiente para mantener el equilibrio económico del servicio. Y añadía:

"Entendemos que la oferta actual es suficiente para atender la demanda actual, no obstante, estamos a expensas de las resoluciones que nos remitan desde las Administraciones para que en función de las medidas de seguridad respecto de covid19, medidas de movilidad, formas de pago, ocupaciones de los vehículos, demanda de usuarios y las necesarias compensaciones económicas, para poder estudiar la posibilidad de la prestación de los servicios solicitados."

Analizaremos la demanda que se pueda producir y cualquier modificación en la prestación de los servicios, teniendo en cuenta los condicionantes indicados.

Actualmente y con las condiciones de prestación de los servicios establecidas por la administración, se está estudiando una reactivación que se ha de entender suficiente para la posible demanda de usuarios y la capacidad de los vehículos condicionada a las compensaciones económicas de la administración e incluso se está valorando el abandono del contrato de gestión por desequilibrio económico".

Indicando la persona reclamante que "ante esta respuesta, a fecha de hoy yo no tengo ninguna certeza de si el servicio se va a restablecer, o no, si cuando lo haga va a ser tan mínimo que no voy a poder usarlo para ir a trabajar, o si ni siquiera se va a restablecer y mientras tanto pueden pasar semanas o meses, yo sí que voy a tener pérdidas económicas y problemas familiares, que me voy a tener que alquilar un piso para ir a trabajar que ninguna administración me va a compensar, porque solo han dejado transporte un día a la semana, los martes".

Por otra parte, tampoco encontró respuesta positiva alguna ni en su Ayuntamiento ni en la Consejería competente, de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Finalmente concluía diciendo que "existe un gran desequilibrio entre distintos municipios respecto al servicio de transporte público, unos están muy desatendidos, en estos momentos estamos aislados y sin darnos ningún tipo de información, ni ofrecer soluciones, ninguna Administración de las contactadas se hace responsable de este problema, ¿por qué los ciudadanos de las ciudades tienen los transportes activos y en los municipios pequeños no tenemos un mínimo diario, totalmente una desigualdad de unos ciudadanos a otros en servicios esenciales básicos".

En este expediente de queja, aún estamos esperando la respuesta de la Consejería competente, a la petición de informe efectuada por esta Institución.

También **se registran problemas** porque, además de esta reducción de servicios, **se han modificado los horarios de prestación** y ello conlleva

muchos trastornos y dificultades para las personas usuarias. Concretamente, en otra de las quejas recibidas se nos exponía lo siguiente:

"No pedimos más servicios, lo que queremos es que el autobús de ida a... desde... sea a las siete y cinco de la mañana, como venía siendo prestado desde hace años, ya que es en este horario en el que los trabajadores llegamos a tiempo a... Este cambio de la salida a las ocho horas, una hora más tarde, nos imposibilita a los trabajadores usar este transporte. No se entiende este cambio repentino de horarios... en los pueblos estamos abandonados, parece que no tenemos derecho a un transporte ofrecido con responsabilidad; de hecho llevamos muchos años que ni tenemos transporte los fines de semana, y luego nos hablan de la España vaciada, no es de extrañar..."

La persona afectada concluía señalando que *"de nada sirve dictar resoluciones, si no se vigila que se cumplan por parte de las empresas concesionarias."*

Nuestra intervención en este caso ha ido encaminada a interesar de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y, más concretamente de la Dirección General de Movilidad, que, de forma progresiva y lo más rápido posible, se vuelvan a restablecer los servicios y horarios regulados en cada concesión de forma que cesen los perjuicios y trastornos que padecen las personas usuarias. Ello, sin perjuicio de cuantas otras actuaciones procedan, en su caso, para mantener el equilibrio económico de la concesión.

2.13.3. Consumo

Las actividades de consumo se han visto directamente afectadas por el estado de alarma decretado como consecuencia de la COVID-19, especialmente por las medidas que conllevaban la paralización de muchas actividades económicas. Las consecuencias de estas medidas han sido muy diversas: cancelación de transportes o viajes; suspensión de actividades concertadas de todo tipo – academias, gimnasios, clubs deportivos, etc.–; retrasos en la entrega de bienes previamente adquiridos o cancelación de pedidos; anulación o aplazamientos de espectáculos y conciertos; etc.

Consciente el legislador de los perjuicios que estas situaciones podían irrogar a los derechos de las personas consumidoras ha venido adoptando diversas medidas de amparo y ayuda a las mismas, con el objetivo principal de salvaguardar sus derechos y minimizar los perjuicios, tanto para consumidores como para empresas.

Estas medidas han sido recogidas en los diversos Reales Decretos-leyes dictados en estos meses, especialmente en los siguientes: Rdl 8/2020, Rdl 11/2020 y Rdl 26/2020, de los que resumimos a continuación sus aspectos más relevantes, partiendo de la información facilitada a este respecto por el servicio "consumo responde" de la Junta de Andalucía:

- Respecto a los **contratos de compraventa o de prestación de servicios** que no se pudieron cumplir durante el estado de alarma o posteriormente durante la "desescalada" o en la "nueva normalidad":
 - La persona afectada tendrá derecho a resolver el contrato durante un plazo de 14 días desde la imposible ejecución del mismo, salvo que aceptase alguna propuesta alternativa de la empresa que podrían incluir, entre otras, el ofrecimiento de bonos o vales sustitutivos del reembolso.
 - Si no hay acuerdo entre las partes antes de 60 días desde que se pidió la resolución del contrato, la empresa estará obligada a devolver las sumas abonadas por la persona consumidora en la misma forma en que se realizó el pago en plazo de 14 días a contar desde la finalización del estado de alarma y sus prórrogas (salvo gastos incurridos desglosados y facilitados a la persona usuaria).
- Respecto a los contratos denominados de tracto sucesivo (**gimnasios, academias, comedores escolares**, etc.). En estos casos:
 - La persona usuaria podrá elegir entre aceptar una oferta de la empresa prestadora de los servicios para recuperar los mismos más adelante o pedir la devolución de los importes ya abonados en la parte correspondiente al periodo del servicio no prestado, o bien acordar la minoración de las futuras cuotas por la prestación de los servicios.
 - La empresa prestadora de servicios no podrá cobrar nuevas mensualidades hasta que el servicio pueda prestarse con normalidad, sin implicar esta circunstancia la rescisión del contrato.

- Respecto a los **viajes cancelados** como consecuencia de la COVID-19.
- Sea cual sea el medio de transporte, la empresa transportista puede ofrecer una nueva fecha para el desplazamiento o entregar un bono para ser utilizado posteriormente, pero es la persona consumidora quien decide si acepta estas propuestas o exige la devolución del importe abonado.
- En caso de optar por la devolución la misma debe hacerse efectiva en el plazo de 7 días.
- Respecto a los **viajes combinados** (aquellos que incluyen además del transporte el alojamiento u otros servicios):
- En caso de cancelación la empresa organizadora o, en su caso, la minorista, podrá entregar a la persona consumidora (previa aceptación por su parte) un bono para ser utilizado dentro de 1 año desde la finalización de la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas (por cuantía igual al reembolso que hubiera correspondido).
- Pasado el periodo de validez del citado bono sin haberse utilizado, la persona consumidora podrá solicitar el reembolso completo del pago realizado, que deberá realizarse, a más tardar, en 14 días.
- Respecto a los **plazos de devolución** de los productos adquiridos, sea presencialmente o por internet, y en relación a los **plazos de desistimiento**, los mismos se interrumpieron durante la vigencia del Estado de alarma, restaurándose a partir del 4 de junio.

De entre las quejas recibidas en este periodo destacan especialmente las relacionadas con viajes afectados por la COVID-19. Incluso antes de decretarse en nuestro país el estado de alarma ya eran numerosas las quejas y consultas recibidas en relación con viajes programados que se veían afectados por la extensión de la pandemia.

La mayoría de estas quejas y consultas se interesaban por conocer si tenían derecho a la devolución de lo abonado en caso de que el viaje –normalmente por avión– no se llegase a realizar. La casuística era muy variada, ya que no sólo se trataba de viajes frustrados por haberse cancelado el vuelo por la compañía aérea, sino que incluía también supuestos en que eran los propios viajeros quienes deseaban cancelar el vuelo por temor al riesgo de contagio

en el lugar de destino o por temor a no poder volver en caso de cierre de fronteras.

En el primer supuesto, **cancelación del vuelo por la compañía aérea**, la normativa era clara y el viajero tenía derecho a elegir entre la devolución del importe abonado y el cambio a otras fechas que le resultaran convenientes.

Sin embargo, en el segundo supuesto, **anulación del vuelo por decisión del viajero**, la cuestión no estaba nada clara. En principio, si era decisión unilateral del pasajero y el vuelo seguía programado, la compañía aérea no tenía que devolver nada. No obstante, la situación era más discutible en aquellos supuestos en que existía una recomendación de las autoridades sanitarias españolas para que no se viajase a ese destino.

En tal caso, en nuestra opinión, sería de aplicación lo dispuesto en el art. 162 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que menciona como supuesto que justificaría el derecho a devolución «circunstancias inevitables y extraordinarias en el lugar de destino o en las intermediaciones que afecten de forma significativa a la ejecución del viaje combinado o al transporte de personas pasajeras al lugar de destino».

Este supuesto, a nuestro entender, no amparaba situaciones en que la cancelación del viaje era decisión del viajero por precaución frente a un posible contagio, cuando el lugar de destino no estaba entre los incluidos por sanidad. Tampoco era de aplicación cuando el viaje se cancelaba por temor a un posible cierre de fronteras o a la imposición de una cuarentena al regreso, pese a que estos temores se revelaron en muchos casos como ciertos.

Con la posterior declaración del estado de alarma y el cierre de fronteras la cancelación de viajes se generalizó y fueron muchas las personas que acudieron a esta Institución denunciando los problemas que estaban encontrando para que las compañías aéreas les devolvieran el dinero, tras desestimar otras alternativas como cambiar la fecha del viaje o aceptar un bono canjeable en el plazo de un año.

Éste ha sido posiblemente el problema estrella en materia de consumo durante este periodo: la **reticencia de las compañías aéreas a devolver el dinero**

de los vuelos cancelados. La normativa es clara al respecto y si la persona consumidora rechaza otras alternativas y exige la devolución del dinero, la misma debe hacerse efectiva en un plazo máximo de 7 días.

Sin embargo, como relatan las quejas recibidas, muchas compañías ha puesto todo tipo de trabas a esta devolución, ya sea dificultando el acceso al apartado de reclamaciones de sus páginas web, dilatando su respuesta, exigiendo documentación ya aportada o innecesaria o, simplemente, no gestionando la devolución del dinero ya aprobada.

Esto supone un **flagrante incumplimiento de la legislación de consumo** que justificaría la incoación del oportuno procedimiento sancionador por las autoridades competentes y la imposición de importantes sanciones a las compañías infractoras.

Sin embargo la realidad es que las autoridades de consumo, pese a las muchas advertencias públicas realizadas al respecto, no terminan por resolver los procedimientos sancionadores incoados o no hacen efectivas las sanciones –multimillonarias– impuestas a algunas compañías.

La razón de esta “pasividad” de las autoridades de consumo, que tanta indignación provoca entre los consumidores afectados, parece que hay que buscarla en los riesgos que –según algunos– comportaría para la sostenibilidad económica de algunas compañías aéreas el afrontar el elevado coste de devolver a cientos de miles de pasajeros el importe de los vuelos cancelados como consecuencia de la COVID-19. Parece que, como ya ocurriera en otras ocasiones, los derechos de las personas consumidoras ceden ante los imperativos de la macroeconomía.

La situación ha sido particularmente compleja en relación a los **viajes combinados** ya que son varias las empresas implicadas –mayoristas y minoristas– y la normativa aprobada (Rdl 11/2020) posibilitaba que las organizadoras del viaje ofreciesen un bono canjeable en el plazo de un año como alternativa a la devolución del importe. En caso de negativa del cliente las organizadoras solo vendrían obligadas a devolver aquella parte del importe total que correspondiese a gastos que los minoristas le hubiesen reembolsado, mientras que el resto se incluiría en el bono sustitutorio que el cliente debía aceptar forzosamente.

Esta normativa ha generado amplia conflictividad por su complejidad y por no estar de acuerdo muchas personas consumidoras con la entrega del bono sustitutorio.

No todas las quejas recibidas por cancelación de viajes se referían a viajes aéreos, sino que también se han recibido por la **cancelación de viajes en tren o en autobús**, aunque debemos decir que en los casos tratados se produjo finalmente la devolución del importe del billete.

Una problemática singular se ha dado en relación a servicios contratados para ser realizados durante o después del levantamiento del estado de alarma, cuando las condiciones de prestación de los mismos se han visto sustancialmente alteradas por las normas de seguridad implantadas por las autoridades sanitarias.

Tal fue el caso planteado en relación a un **campamento de verano**, que estaba previsto celebrar en el mes de julio y que tuvo que cambiar sustancialmente su formato para garantizar el mantenimiento de la distancia de seguridad entre los menores participantes. Unos cambios que conllevaron la suspensión o anulación de muchas de las actividades previstas y su sustitución por otras diferentes.

En este supuesto se planteaba la duda de si el cambio en las condiciones de prestación del servicio debía considerarse sustancial a los efectos de justificar la petición de reembolso del dinero o, por el contrario, eran meros ajustes que no alteraban el contenido esencial del contrato, ni justificaban su resolución.

Se trata de una cuestión discutible e interpretable que no admite respuestas generales, sino que exige del análisis detallado de cada caso.

Otro supuesto que ha generado conflictividad en el ámbito del consumo ha sido la **cancelación de conciertos y festivales**, normalmente por la reticencia o los retrasos de los organizadores en proceder a la devolución del importe de las entradas.

A modo de conclusión, debemos decir que las normas aprobadas en materia de consumo durante este periodo excepcional se han revelado en general acertadas y eficaces, aun cuando determinadas situaciones han sido difíciles

de solventar por la confluencia de intereses enfrentados o las dificultades de interpretación de algunas normas y su aplicación al caso concreto.

Respecto del funcionamiento de las administraciones de consumo, hemos de decir que ha sido correcto, aunque lógicamente su trabajo se ha visto lastrado por las limitaciones derivadas del confinamiento y la opción del teletrabajo, además de verse condicionado por la suspensión de los procedimientos administrativos en curso.

El principal cuestionamiento que puede hacerse de la labor de la Administración de consumo tiene que ver con la **falta de resolución de los problemas generados por la negativa de muchas aerolíneas a devolver el importe de los vuelos cancelados.**

La falta de resolución de los procedimientos sancionadores incoados por incumplimiento de la normativa de consumo está generando una **sensación de indefensión** en las personas afectadas y cuestiona el propio funcionamiento del sistema. Aunque podamos entender las razones económicas que están detrás de esta aparente inacción de las autoridades de consumo –especialmente de la Administración Estatal–, entendemos que las personas consumidoras no deben ser las perjudicadas por esta situación. Si no se considera económicamente viable que las aerolíneas asuman el coste de las devoluciones, debe decirse públicamente y buscar una solución para que las personas afectadas reciban su dinero, ya sea mediante ayudas del Estado o mediante cualquier otro procedimiento que se considere adecuado.