

## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo







## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

<b>1.12.1. Introducción</b>	<b>337</b>
<b>1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>340</b>
<b>1.12.2.1. Servicios de interés general</b>	<b>340</b>
1.12.2.1.1. Energía	340
1.12.2.1.1.1. Análisis de la incidencia del nuevo bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable	342
1.12.2.1.1.2. Los cortes de luz relacionados con el fraude en el suministro para actividades delictivas	344
1.12.2.1.2. Suministro domiciliario de agua	347
1.12.2.1.3. Telefonía e Internet	351
1.12.2.1.4. Servicios financieros	353
1.12.2.1.4.1. La cuenta de pago básica	354
<b>1.12.2.2. Otras cuestiones relacionadas con Consumo</b>	<b>355</b>
<b>1.12.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas</b>	<b>360</b>
1.12.3.1. Actuaciones de oficio.	360
1.12.3.2. Colaboración de las Administraciones	361
1.12.3.3. Resoluciones no aceptadas	362





### 1.12.1. Introducción

Pese a que las quejas en esta materia se refieren normalmente a la prestación de servicios por parte de empresas privadas que escapan a nuestra competencia supervisora, esta Institución viene interviniendo cuando se refieren a servicios económicos de interés general ya que ocupan un lugar destacado en la vida diaria de cualquier persona (suministros básicos como la luz, el agua o el gas; servicios de telecomunicaciones o de transporte; servicios financieros o bancarios como cuentas corrientes, créditos, hipotecas o seguros...).

Nos parece oportuno destacar que los **Principios de Venecia** sobre la protección y promoción de la institución del Defensor del Pueblo recogen expresamente que su mandato abarcará todos los servicios públicos y de interés general ofrecidos a los ciudadanos, ya sea por parte del Estado, de los municipios, de los organismos estatales o por entidades privadas.

Esta mención nos parece suficientemente significativa de la nueva visión de la Institución como garante de la protección de derechos, más allá de su papel supervisor de la actividad de la Administración pública.

En este apartado introductorio, y por lo que hace a los suministros básicos, cabe mencionar que, en abril de 2019, el Consejo de Ministros aprobaba la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética**, dando así cumplimiento al mandato contenido en el **Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores**.

Esta Institución valora positivamente el contenido de este documento, ya que incluye un análisis crítico de las medidas adoptadas para afrontar las situaciones de pobreza energética, que resulta plenamente coincidente con las valoraciones realizadas en reiteradas ocasiones por esta Defensoría.

Así, venimos denunciando las deficiencias y carencias de los mecanismos puestos en marcha para afrontar este importante problema social, en particular en lo referido al nuevo modelo de **bono social eléctrico**, cuya implementación ha defraudado las expectativas generadas y ha provocado una significativa disminución del número de personas beneficiarias. Un descenso que es atribuible a diversas razones, entre las que destaca la excesiva complejidad del procedimiento de solicitud y concesión.

Las propuestas que incluye la Estrategia, y particularmente el nuevo diseño del bono social eléctrico, van en la línea de las propuestas formuladas por esta Institución para solventar las carencias y deficiencias detectadas. Debemos destacar el acierto de las medidas que prevén la concesión automática del bono a aquellas personas que perciban prestaciones asociadas a un escaso nivel de renta y la asunción por las administraciones públicas del proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de este bono.

Retirar esta competencia a las comercializadoras eléctricas simplificará y agilizará los procedimientos, incrementará las garantías de los consumidores y supondrá una mejor salvaguarda del derecho a la protección de datos personales.

También nos parece acertada la prevalencia que se da al criterio renta en el otorgamiento de estas ayudas y la universalización de las mismas incluyendo al conjunto de suministros energéticos, tanto eléctricos como térmicos.

La toma en consideración de la variabilidad climática entre las diferentes zonas del territorio nacional, como criterio para el otorgamiento de las ayudas, supondrá también un avance en la aplicación del principio de equidad en la concesión de estas prestaciones sociales.

Por último, debemos destacar la inclusión de diversos mecanismos dirigidos a mejorar la eficiencia energética de los hogares afectados por situaciones de pobreza energética, ya que consideramos estas medidas como un instrumento indispensable para afrontar de forma integral el problema.

**Los buenos propósitos de esta Estrategia aún no se han convertido en normas de obligado cumplimiento, pese al tiempo transcurrido desde su aprobación.**

No podemos dejar de destacar los datos aportados por la Estrategia de personas en dicha situación, que hacían referencia a la existencia de entre 3,5 y 8,1 millones de personas, en función del indicador utilizado



(gasto desproporcionado, pobreza energética escondida, temperatura inadecuada de la vivienda en invierno y retraso en el pago).

Confiamos en que el inicio de una nueva legislatura pueda dar a luz tales normas estatales para la adecuada atención de las personas en situación de pobreza energética.

También debemos llamar la atención acerca de los datos publicados en noviembre de 2019 por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), referidos a la falta de conocimiento por parte de un importante porcentaje de consumidores acerca de los distintos tipos de contratación en el mercado eléctrico o incluso del contrato que tienen suscrito.

Destaca también entre estos datos que en torno a un tercio de los hogares españoles desconociera la existencia del bono social.

Continuando con los suministros básicos, nos congratulábamos el año pasado por la aprobación de la **Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía**, ya que incorporó un nuevo precepto a la Ley de Aguas de Andalucía para «la garantía y protección del **derecho humano al agua** entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como al saneamiento».

Sin embargo, un año después no se ha producido el necesario desarrollo reglamentario para su efectividad pues quedan pendientes de concreción las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como **mínimo vital**.

Esperábamos que dicho desarrollo reglamentario se produjese a través del anunciado Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano, pero este ni siquiera se habría sometido a aprobación inicial.

Por ello instamos a la Junta de Andalucía a la aprobación definitiva de esta norma, cuyos contenidos fueron mayoritariamente consensuados a través de una participación promovida desde la propia administración.

Resulta urgente ya contar con un mínimo común para toda Andalucía respecto de cuestiones esenciales en materia de suministro domiciliario de agua. Cuestiones como la concreción del derecho humano al agua, pero también otras relativas a la gestión del ciclo integral del agua, algunas de los cuales ya mencionábamos en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía "**Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos**", presentado en diciembre de 2015.

**“Cambio urgente en la regulación de los contratos hipotecarios para evitar situaciones de abuso e injusticia por parte de las entidades de crédito”**

Entre las **novedades legislativas** en materia de consumo correspondientes al ejercicio pasado podemos destacar que, en junio de 2019, entró en vigor la **Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario**, mediante la que se transponía al ordenamiento jurídico español la **Directiva 2014/17/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.

Esta Ley daba respuesta a las peticiones de numerosos colectivos, organismos y asociaciones que demandaban un cambio urgente en la **regulación de los contratos hipotecarios para evitar situaciones de abuso e injusticia por parte de las entidades de crédito**, como la inclusión de cláusulas suelo, el cobro de intereses moratorios excesivos, la ejecución del contrato por incumplimientos menores, el traslado al consumidor de todos los gastos de formalización, etc.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

La norma supone un avance en estas materias y aporta mayores garantías a las personas que solicitan créditos inmobiliarios. Confiamos en que también sirva para que las entidades financieras cambien su forma de actuar, asuman que gestionan un servicio de interés general y abandonen unas malas prácticas que han contribuido de forma decisiva al deterioro de su reputación entre la ciudadanía.

La entrada en vigor de la norma estatal ha afectado a la regulación andaluza previamente existente, la **Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda**. Por este motivo ha sido necesaria su modificación mediante **Decreto-ley 5/2019, de 17 de diciembre** (BOJA núm. 247, de 26 de diciembre de 2019).

La **Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario** también introdujo una importante modificación del artículo 2 del **Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos**.

Con la reforma se introduce la posibilidad de aplicar las medidas previstas en el Real Decreto-Ley 6/2012, entre ellas el **Código de Buenas Prácticas para la protección a deudores hipotecarios sin recursos**, a los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria cuyo deudor se encuentre situado en el umbral de exclusión incluso suscritos posteriormente a la fecha de su entrada en vigor.

En relación con los servicios financieros y las dificultades en su acceso por parte de determinados colectivos (**exclusión financiera**), hemos de destacar la aprobación de la **Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación**.

Mediante dicha norma reglamentaria se concretaron las condiciones sobre los servicios que ofrece la **cuenta de pago básica**, comisiones máximas (tres euros) y publicidad e información que deben ofrecer las entidades de crédito, según había ordenado el **Real Decreto-Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones**.

Posteriormente se aprobaba el **Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera**.

Con esta norma reglamentaria se da un nuevo paso en la consecución del objetivo de inclusión financiera, determinando qué ha de entenderse por situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera para poder beneficiarse de la gratuidad de la cuenta de pago básica.

Por último mencionar que el pasado 4 de diciembre entraba en vigor el **Decreto 472/2019, de 28 de mayo, que regula las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y su tramitación administrativa**.

Este Decreto introduce importantes novedades que afectan tanto al formato de las **hojas de quejas y reclamaciones**, como al procedimiento de tramitación de las mismas. Asimismo, introduce una serie de precisiones que ayudan a clarificar cuáles son los derechos y obligaciones que asumen, tanto las personas consumidoras, como los empresarios y las administraciones de consumo.

De interés nos parece señalar la aclaración del ámbito de aplicación de la norma incluyendo a titulares de empresas, establecimientos, centros o plataformas que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera presencial, a distancia o electrónica, incluidas aquellas personas a las que una normativa sectorial específica les obligue a tener otros formularios y mecanismos de reclamación análogos de carácter administrativo a disposición de las personas consumidoras o posean mecanismos corporativos o profesionales propios.

Asimismo se clarifica que quedan excluidas las reclamaciones relativas al funcionamiento de los servicios administrativos de las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades públicas, a las que les será de aplicación su normativa específica.



La nueva normativa autonómica sobre hojas de quejas y reclamaciones también incorpora como novedad de interés la configuración de un verdadero procedimiento administrativo para su tramitación ante las Administraciones competentes.

El expediente, en caso de no llegarse a una solución consensuada y no aceptarse la mediación o arbitraje, concluye con una resolución que se acompaña de un **informe preceptivo** del responsable de la unidad administrativa que haya tramitado la reclamación.

Este informe debe contener, entre otros, una valoración jurídica con una solución del conflicto no vinculante para las partes. Igualmente el informe incluirá información a la persona reclamante sobre los derechos y mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico le reconoce, así como las vías existentes para la resolución de la controversia.

Este novedoso informe puede aportar información relevante para la persona consumidora relativa a los derechos que le asisten en su caso particular, de acuerdo con la normativa de aplicación, así como las posibles vías para hacerlos efectivos.

Quedamos a la expectativa del desarrollo efectivo de la norma, con objeto de poder valorar adecuadamente su grado de cumplimiento por parte de los servicios de consumo. Nuestro temor por el momento se centra en que el aumento de tareas administrativas, aunque en beneficio del consumidor, puedan terminar volviéndose en su contra ante la imposibilidad de los servicios que la desarrollan de asumir la tarea si no se encuentran dotados de **recursos materiales y personales adecuados** a la misma.

Por otro lado, el problema para que la persona consumidora pueda hacer efectivo su derecho o interés vulnerado de nuevo puede estar en que, a falta de entidades de resolución alternativa de litigios en determinados ámbitos sectoriales con capacidad de decisión vinculante, y a falta de aceptación voluntaria de los mecanismos de mediación o arbitraje, su recurso quede relegado nuevamente al lento y costoso proceso judicial.

A este respecto seguimos insistiendo en la necesidad de arbitrar las medidas oportunas para que el procedimiento sancionador incorpore la efectiva restitución de la situación alterada y la indemnización del daño producido cuando se vulnera la normativa de protección a las personas consumidoras.

Sobre este particular insistiremos en el apartado dedicado a la supervisión de la Administración de consumo en el ejercicio de su competencia sancionadora y, en concreto, cuando niega el derecho de acceso a los expedientes sancionadores en casos en que puede apreciarse la concurrencia de un interés cualificado de la persona denunciante

### 1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

Una vez expuestos los datos a los que antes nos referíamos, vamos a iniciar el relato de las actuaciones desarrolladas en cada una de las materias que se corresponden con servicios de interés general. A continuación, daremos cuenta de nuestra labor supervisora de la administración que tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras

#### 1.12.2.1. Servicios de interés general

##### 1.12.2.1.1. Energía

Acude a esta Institución la ciudadanía ante facturaciones de luz o actuaciones de las compañías eléctricas con las que muestran su disconformidad (quejas 18/3877, **queja 18/6249**, 18/6574, **queja 18/6896**, **queja 18/7211**, 18/7367, 19/0825, **queja 19/3414**, **queja 19/4076**, 19/4262, 19/4498).

También continúan ocupando nuestra atención las quejas por **incidencias en el alta de suministro eléctrico** (**queja 18/6281**, **queja 19/0213**, **queja 19/2528**, **queja 19/2768**, **queja 19/3158**, **queja 19/4559**). En muchas de estas quejas, además de las molestias e incluso perjuicios que causan las dilaciones en el alta de luz, se denuncia la falta de información adecuada por parte de la distribuidora sobre las causas del retraso en el



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

proceso de alta. En cuanto al posible incumplimiento de la calidad del servicio individual remitimos a las personas afectadas al correspondiente Servicio de Industria, Energía y Minas.

También se reiteran las quejas por **averías y cortes de luz**, así como de reclamación de los daños causados a consecuencia de los mismos (quejas 18/6582, 18/6886, 18/7123, 18/7392, 19/3404, 19/3429, 19/4186, 19/4189).

En estos casos nuestra actuación se dirige a obtener una respuesta a la reclamación formulada, ya que carecemos de capacidad técnica para decidir sobre el fondo de la cuestión.

Pese a que las personas que se dirigen a la Institución solicitan una indemnización por los daños sufridos, no podemos más que remitirles al Servicio de Industria, Energía y Minas de su provincia para obtener resolución administrativa que se pronuncie sobre la causa de los daños. En cualquier caso les indicamos que, si se determinase la responsabilidad de la distribuidora, ofrecemos nuestra colaboración para requerir la indemnización de los daños como paso previo a acudir a la vía judicial civil.

En algunos casos los cortes afectan a poblaciones enteras o barrios de una localidad. Así hemos tramitado quejas tras recibir denuncias por incumplimiento de la calidad de suministro individual en Cuevas del Campo (queja 18/3907), en Beas de Granada (queja 19/0827), en Lucena del Puerto (queja 19/3601), en Llanos del Espinar -Castro del Río- (queja 19/6587), en Montefrío (queja 19/6707) y en Algarinejo (queja 19/6847).

Por este motivo también hemos desarrollado actuaciones de oficio, como la **queja 18/7060** por micro-cortes en Fuente Obejuna; la **queja 18/7415** por cortes de luz en Vegas del Genil; o la **queja 19/7056** por la situación de varios municipios de la Sierra Sur de Sevilla (El Rubio, Aguadulce, Martín de la Jara, El Saucejo y Los Corrales).

Siguen siendo numerosas las quejas por **disconformidad con el expediente de anomalía** tramitado por la distribuidora Endesa, fundamentalmente por falta de resolución de la reclamación presentada ante la Administración autonómica competente en materia de energía.

Un significativo número de estas quejas se referían al Servicio de Industria, Energía y Minas en Sevilla. Dicho Servicio quedó integrado en la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla, como servicio periférico de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía en virtud de la última reestructuración de Consejerías aprobada a principios de 2019.

La tramitación de algunas quejas permitía subsanar la falta de resolución administrativa (quejas 19/1042, 19/3538, 19/3600, 19/3603 y 19/4350).

No obstante, en los informes remitidos a esta Institución en la tramitación de la mayoría de las quejas tramitadas, la Administración reconocía que los expedientes habían completado su tramitación y se encontraban pendientes de estudio y resolución por su orden de incoación.

Según los datos recabados, las **dilaciones en la resolución de expedientes** resultaban excesivas desde que se encuentran completados, alcanzando plazos superiores al año.

Por este motivo decidimos iniciar una investigación de oficio (**queja 19/5866**), cuyo resultado nos ha permitido conocer que se han iniciado 1.916 procedimientos entre enero de 2017 y noviembre de 2019. En ese mismo plazo se habrían resuelto 1.136 procedimientos correspondientes a expedientes de 2015 y 2016 y 147 procedimientos correspondientes a 2017 (total 1.283). En el momento de emisión del informe de la Delegación del Gobierno en Sevilla se encontraban 1.410 procedimientos con tramitación finalizada y pendiente de resolver, así como 170 procedimientos en fase de instrucción.

La propia administración reconoce que, a pesar del esfuerzo realizado, los plazos de resolución de expedientes no han podido ser reducidos lo suficiente, y ello agravado a consecuencia del último concurso de traslados de personal funcionario en septiembre de 2019, que ha conllevado una importante reducción de efectivos de personal en el Servicio competente.

Ante esta situación no nos resta más que pedir que se insten las medidas oportunas para dotar de los medios materiales y humanos necesarios al Servicio de Industria, Energía y Minas, de modo que estas reclamaciones puedan ser resueltas en unos plazos acordes con el derecho a una buena administración.



Del mismo modo, las **dilaciones en la resolución de los recursos de alzada** formulados contra resoluciones de las Delegaciones Territoriales de la anterior Consejería de Empleo, Empresa y Comercio en materia de anomalía eléctrica, dieron lugar a otra investigación de oficio (**queja 19/5865**).

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía ha contestado a nuestro requerimiento informando de que la atribución de nuevas competencias ha triplicado el volumen de trabajo que venía desarrollando, sin la incorporación de nuevo personal.

En concreto refiere que se gestionaba un volumen de 200 recursos al año en materia de juego, así como otros en materia de régimen patrimonial, personal, seguros y varios (en total 300 recursos al año). A ellos hay que sumar los transferidos por la Consejería de Empleo en marzo de 2019, entre los que se encuentran los relativos a expedientes de reclamaciones eléctricas.

El número de recursos de alzada relacionados con expedientes de reclamaciones eléctricas ascendería a 350, que datan del año 2015 a 2019. Respecto de los mismos se habría acordado su resolución preferente, como asuntos de homogénea naturaleza, siguiendo el orden cronológico de presentación de los recursos y prestando especial atención a aquellos en los que se haya puesto de manifiesto un particular perjuicio a la ciudadanía para agilizar su tramitación.

Ante estas circunstancias resultaría oportuno valorar la necesidad de dotación material adecuada al centro directivo encargado de la tramitación de recursos de alzada para ajustarla al nuevo volumen de trabajo derivado de la reordenación de Consejerías.

En esta fase de recurso hemos recordado en diversas ocasiones que no queda enervada la ejecutividad del acto administrativo, salvo que la propia Administración acceda a una solicitud de suspensión que acompañase al recurso de alzada.

En consecuencia, si la Administración competente ha resuelto en favor del reclamante y dictamina que no resulta procedente la liquidación de consumos -por no haber quedado probada la anomalía o, de haberse acreditado, por estimar inadecuado su cálculo-, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha resolución.

Sin embargo, constatamos por la tramitación de quejas que la comercializadora sigue reclamando el pago de la liquidación o no accede a la devolución de cantidades que por el mismo concepto ya se hubieran abonado (queja 19/5825). Incluso hemos detectado que la distribuidora procedió a la retirada de contador y baja del suministro a raíz de un expediente de anomalía estando en trámite la reclamación administrativa (queja 19/6372).

Dejamos constancia en este apartado finalmente la actuación de oficio iniciada el año pasado relacionada con la activación de los ICP (Interruptor de Control de Potencia), que habría impedido el uso de ascensores. Tras el caso particular denunciado en la **queja 19/0626**, iniciamos de oficio la **queja 19/2839** al conocer por noticias de prensa otro caso de un bloque de viviendas que se quedaba con el ascensor fuera de servicio por falta de contrato de electricidad con maxímetro.

En la tramitación de esta queja la distribuidora ha puesto de manifiesto la información que viene proporcionando a las comunidades de propietarios sobre el proceso de activación de los ICP, para que puedan solventar la situación adecuando la potencia contratada a la necesaria para la energía que demandan.

Ante esta respuesta hemos solicitado al Consejo Andaluz de Administradores de Fincas que nos traslade las posibles incidencias de las que tuviera conocimiento y, en su caso, si hubiera desarrollado alguna actuación en el ámbito de sus competencias.

### 1.12.2.1.1.1. Análisis de la incidencia del nuevo bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable

Aunque en menor medida, se han repetido las quejas por dificultades en la tramitación de solicitudes de bono social, bien por la imposibilidad de acceso a los datos de renta o bien por el requerimiento de documentación aportada o innecesaria.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

En algunos casos se informa a la persona promotora de queja de los motivos que justificarían el rechazo de su solicitud (como la necesidad de regularizar la situación fiscal con la AEAT o presentar certificados reglamentarios). En otras ocasiones obtenemos una resolución favorable a la concesión del **bono social** (**queja 18/5665, queja 18/6373, queja 19/1160, queja 19/3407**).

Algunas de las quejas referidas a la imposibilidad de acceso a los datos de renta las hemos derivado al Defensor estatal cuando la solicitud de bono social resulta denegada, pese a haber acreditado la renta de la unidad familiar mediante certificados de la AEAT (quejas 19/0627, 19/0757, 19/1069, 19/1159, 19/1161 y 19/1162).

Hemos trasladado a dicha Institución nuestras valoraciones acerca de la presentación de certificados de imputaciones de renta ante la comercializadora de referencia, como vía para suplir cualquier problema de comprobación de datos por parte de la aplicación telemática creada al efecto.

Al respecto el Defensor del Pueblo nos ha indicado que ha trasladado dichas quejas a la CNMC con objeto de que compruebe si la comercializadora pudiera haber incurrido en alguna conducta prohibida por la Ley del Sector Eléctrico relacionada con la tramitación o aplicación del bono social y, en su caso, tome las medidas oportunas en ejercicio de su competencia.

En la tramitación de algunas de estas quejas hemos solicitado a la comercializadora de referencia aclaración de los motivos por los que no se tenía en cuenta el certificado de la AEAT aportado junto a la solicitud de bono social.

Hemos defendido que este certificado debe prevalecer sobre la respuesta obtenida a través de la aplicación telemática para gestión del bono social, de acuerdo con la información proporcionada por la propia Endesa en la tramitación de la queja 19/1160.

De acuerdo con la **Orden ETU/943/2017**, de 6 de octubre, así como la **Resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía**, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permite la comprobación de requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, entendemos que la tarea de comprobación de este requisito recae sobre la comercializadora cuando el consumidor aporta su declaración de renta o, en su defecto, el certificado de imputaciones al no tener obligación de presentar renta.

Por otro lado hemos señalado que, cuando no constan ingresos en el certificado, la comercializadora no puede discriminar en qué categoría de bono social incluir a la persona que solicita el bono social (consumidor vulnerable o consumidor vulnerable severo). A nuestro juicio, en estos casos debería optarse por la consideración como consumidor vulnerable severo atendiendo a la falta de ingresos certificada por la AEAT.

La comercializadora de referencia Energía XXI nos ha contestado que el cliente debe aportar en todo caso certificado de imputaciones, no siendo válido un certificado de la AEAT indicando que no se presentó renta en el ejercicio correspondiente.

Por último en este apartado nos parece oportuno informar acerca de los trámites cursados en la actuación de oficio que iniciamos con objeto de solicitar a las Administraciones públicas la adopción de medidas de **información y asesoramiento** que promoviesen la presentación de solicitudes de bono social eléctrico (**queja 18/2248**).

Uno de los asuntos que abordamos fue la necesidad de una campaña de difusión informativa generalizada, a través del Ministerio competente en materia de energía.

**“Información y asesoramiento que promoviesen la presentación de solicitudes de bono social eléctrico”**



Dado el nivel de la Administración competente en la materia, trasladábamos una petición al Defensor del Pueblo estatal en tal sentido por si consideraba oportuno iniciar las correspondientes actuaciones.

Dicho Comisionado nos ha informado de las recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de Energía en relación con la gestión e información sobre el bono social y la acreditación de la condición de consumidor vulnerable.

Según los datos facilitados por dicho órgano directivo, se habría constatado una tendencia creciente del número de solicitudes tramitadas y concedidas del bono social eléctrico, lo cual se valora como indicio de que los consumidores conocen su existencia y que tiene a su alcance cauces para formalizar la solicitud.

Como aspecto de interés puesto de manifiesto en la actuación del Comisionado de las Cortes Generales cabe señalar que haya requerido un sistema de recursos que obligue a la administración a verificar si la denegación del bono social solicitado fue conforme a derecho, superando los procesos de mediación voluntaria actualmente vigentes al remitir a los servicios de consumo.

En cuanto al otorgamiento de ayudas para pago de suministro eléctrico a personas en situación de exclusión social, son cada vez menos las quejas que se reciben por riesgo de corte de suministro. A veces se refieren a la necesidad de regularizar el contrato de suministro y la falta de medios para hacerlo.

Normalmente este tipo de quejas se refieren a dificultades en el contacto con los Servicios Sociales Comunitarios o bien a las dilaciones o el rechazo de pago de ayudas (**queja 19/0070**, **queja 19/1704**, queja 19/1846, queja 19/1907, **queja 19/2293**).

En estos casos nuestra actuación habitualmente se dirige al correspondiente Ayuntamiento, sin perjuicio de solicitar la colaboración de la comercializadora eléctrica con objeto de ampliar las circunstancias relativas a la queja.

Finalmente queremos dejar de manifiesto que nos sorprende en algunos de estos casos que las facturas impagadas no cuenten con bono social, pese a que se trata de personas en situación de exclusión social, siendo una de nuestras primeras intervenciones orientar al cambio de contrato de suministro.

### 1.12.2.1.1.2. Los cortes de luz relacionados con el fraude en el suministro para actividades delictivas

Desde hace tiempo venimos observando, con creciente inquietud, el aumento de los casos de **fraude en el suministro eléctrico** relacionados con el cultivo de droga (marihuana) en el interior de viviendas que, además, acarrearán perjudiciales consecuencias a la población en su conjunto, pues se producen reiterados cortes de luz a causa de la excesiva potencia demandada por las instalaciones ilegales.

En concreto por la tramitación de quejas hemos tenido conocimiento de que estos hechos estarían ocurriendo en las barriadas que conforman la zona norte de la ciudad de Granada, en Vegas del Genil, en el Cerro de San Cristóbal y otros barrios de Almería, en Berja, en la barriada de Matagorda y Las 80 Viviendas de El Ejido, en la barriada de Los Canos en Vícar y en Las 200 Viviendas de Roquetas del Mar.

Por este motivo decidimos tramitar de oficio la **queja 19/2711**, trasladando a las administraciones públicas implicadas que ante los cortes de suministro resulta necesario que adopten de forma coordinada medidas en el ámbito de sus respectivas competencias sectoriales (policía, urbanística, energía, igualdad y bienestar social) para abordar el problema en su conjunto.

Asimismo solicitamos la colaboración de Endesa, como principal distribuidora en Andalucía, para conocer su evaluación del problema, solicitándole los datos de que dispusiera al respecto y las actuaciones emprendidas para solventar el mismo y/o las que tuviese previsto emprender.

La distribuidora insiste en el sobredimensionamiento de las instalaciones, si bien no están preparadas para soportar las demandas de energía de las plantaciones de marihuana que superan diez veces la carga normal de una vivienda y el elevado consumo que generan.

Por otro lado señala que las protecciones eléctricas que deberían existir en las instalaciones de enlace del cliente no actúan porque en la mayoría de los casos no existen y finalmente deben actuar las protecciones



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

de red de distribución, lo que provoca los cortes y, si las instalaciones están ya muy sobrecargadas, averías importantes por degradación del material, afectando a todos aquellos clientes conectados al transformador. Al respecto menciona como actuación positiva, en coordinación con la Junta de Andalucía, la normalización de instalaciones de enlace en la zona de Molino Nuevo y regularización de contratos, que habría conseguido eliminar las averías por sobrecarga.

Una de las propuestas de solución por parte de la Secretaría General de Industria, Energía y Minas se refería a la revisión de la regulación estatal que permitiese una persecución más eficaz de los fraudes eléctricos y, en su caso, respecto de las medidas compensatorias en la facturación a los usuarios con contratos que se ven afectados por la actuación ilícita que se produce en viviendas colindantes, puesto que no se consideran incumplimientos de calidad los provocados por acciones de terceros.

Coincidimos con dicho órgano directivo en la necesidad de que la actuación judicial y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tenga consecuencias disuasorias para la repetición de la práctica fraudulenta.

La Secretaría General de Vivienda (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio) se ha pronunciado en cuanto a la gestión de las promociones de vivienda de titularidad de AVRA, señalando las actuaciones de verificación (al menos una vez al año) para garantizar la correspondencia legal de ocupación entre las viviendas públicas en arrendamiento y sus usuarios y la existencia de un Procedimiento de Prevención y Actuación en caso de Agresión cuando las viviendas se ven afectadas por actividades delictivas

También contarían con una Instrucción por la que se establecen criterios de actuación para la detección y puesta en conocimiento de enganches ilegales de luz en las viviendas que componen el parque público de AVRA, a aplicar por agentes verificadores y personal técnico de AVRA que visita las viviendas y a quienes se les encomienda comprobar la situación del cuarto de contadores.

Asimismo da cuenta de algunas iniciativas que permiten atender situaciones pobreza energética -que vienen aumentando en los últimos años en la población residente en viviendas de titularidad pública como son las intervenciones de rehabilitación energética para mejorar las condiciones de climatización de sus viviendas.

Nos parece de interés especialmente que AVRA haya entablado conversaciones con Endesa para explorar fórmulas de acuerdo y compromiso que permitan resolver la problemática generada por las plantaciones ilegales, las dobles acometidas o las manipulaciones de contadores y atender a las familias sin recursos.

La FAMP nos expone las limitaciones competenciales de las entidades locales para intervenir ante la comisión de actos delictivos, ya que los Cuerpos de Policía únicamente podrían ejercer actuaciones de prevención y trasladar los mismos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En cuanto a las competencias municipales ante la ocupación ilegal de viviendas protegidas de titularidad pública señala que procedería instar el desahucio administrativo, una vez que tengan conocimiento de dicha situación.

También señala las labores de asesoramiento sobre el bono social, en particular por parte de los Servicios Sociales Comunitarios, en el marco de la atención a colectivos en riesgo especial de exclusión social.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha atendido nuestra petición informando de las acciones desarrolladas en las distintas provincias, siendo Granada y Almería, por este orden, las que presentarían mayor problemática. Asimismo nos ha dado cuenta de las medidas de coordinación interadministrativa que ya se encuentran implementadas formalmente en Almería, Granada y Sevilla y de otras formas de colaboración policial con las compañías eléctricas y con otras Administraciones aunque no exista protocolo predeterminado.

El caso de la **zona norte de Granada** presenta especiales peculiaridades pues persiste desde hace años y, no solo no parece haber encontrado solución hasta la fecha, sino que habría empeorado por lo que respecta a la calidad del suministro eléctrico.



De las muchas actuaciones realizadas en la tramitación de la queja 15/0798 y de los informes evacuados por las distintas Administraciones y por Endesa cabe concluir que existe coincidencia entre los organismos interpelados en considerar que el problema de los cortes de luz trae causa fundamentalmente de la existencia en la zona de un número muy significativo de enganches ilegales asociados a plantaciones de marihuana, descartando que las interrupciones del suministro sean consecuencia de deficiencias en las instalaciones eléctricas y valorando como adecuada y suficiente la potencia instalada, incluso tomando en consideración la existencia de numerosas instalaciones domésticas enganchadas fraudulentamente.

Como resultado de este enfoque del problema, las administraciones implicadas y la empresa distribuidora constituyeron una *mesa técnica* para afrontar el problema de forma coordinada y han venido informando a lo largo de estos años del desarrollo de diversas actuaciones y la puesta en marcha de planes de choque con el objetivo de poner fin a los enganches ilegales causantes del problema.

Lamentablemente, pese al tiempo transcurrido y las medidas adoptadas el problema parece persistir ya que las incidencias por cortes de luz siguen produciéndose, incrementándose incluso su frecuencia y duración.

Dada la persistencia en el tiempo del problema y la creciente indignación que manifiestan las personas que, pese a tener contrato y cumplir fielmente con sus obligaciones de pago, deben soportar a diario las incomodidades y problemas derivados de los cortes de luz, esta Institución consideró que era necesario comprobar sobre el terreno la realidad del problema.

A tal fin, en noviembre el Defensor del Pueblo Andaluz realizó una **visita personal a la zona norte de Granada** en la que pudo comprobar la grave situación que viven a diario muchas personas que residen en estos barrios y conocer, a través de los testimonios de los profesionales de la educación y la sanidad que prestan servicios en la zona, las graves consecuencias que los cortes de luz suponen para toda la ciudadanía y, de modo especial, para los colectivos más vulnerables, como pueden ser los menores, las personas mayores o los enfermos crónicos.

En las visitas realizadas a algunos domicilios y en los encuentros mantenidos con profesionales y con las asociaciones y colectivos vecinales una cuestión reiterada y recalada por todos nuestros interlocutores ha sido la convicción acerca de la responsabilidad que recaería sobre la empresa distribuidora por las deficiencias que consideran que presentan las instalaciones y equipamientos eléctricos de la zona, especialmente en aquellos barrios de construcción mas antigua.

En relación con esta cuestión tuvimos conocimiento de que la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, en el seno de la Mesa Técnica creada para afrontar los problemas de la Zona Norte, habría exigido una auditoría externa a Endesa con el fin de comprobar la calidad de las instalaciones y acreditar técnicamente el origen del problema. Asimismo, por noticias de prensa pudimos conocer que la distribuidora instalaría cuatro transformadores nuevos en la Zona Norte para reforzar sus instalaciones.

En este sentido, trasladamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada -organismo al que se adscribe el Servicio de Industria, Energía y Minas la petición vecinal para que se garantizara la fiabilidad e imparcialidad de la auditoría de instalaciones ordenada a Endesa. Asimismo hemos solicitado su valoración sobre las actuaciones desarrolladas en el seno de la Mesa Técnica para los cortes de luz en Zona Norte.

Por otro lado solicitamos la colaboración de Endesa a fin de conocer las motivaciones de la decisión de instalar transformadores nuevos y si consideran que con las nuevas actuaciones se pondrá solución definitiva a los cortes de luz en Zona Norte.

Igualmente nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno en Granada para conocer con detalle las actuaciones desarrolladas en el seno de la "*Mesa Técnica para los cortes de luz en la Zona Norte*".

Al cierre de la redacción de este Informe, ya en enero de 2020, el Defensor del Pueblo andaluz, ha participado en una nueva **reunión en Granada de la Mesa Técnica** para luchar contra los cortes de luz en la Zona Norte donde hemos podido conocer el compromiso asumido por Endesa de aumentar la potencia instalada en la zona antes de fin del mes de marzo y mejorar las instalaciones eléctricas antes de fin del año 2020.



Estas medidas deberían servir para poner fin, de una vez por todas, a los continuos cortes de luz que sufre esta zona de Granada desde hace más de 5 años. En este sentido, el Defensor se ha comprometido a **hacer un seguimiento de las medidas anunciadas** a fin de verificar su cumplimiento y confirmar la solución del problema. Asimismo, asume el compromiso de seguir insistiendo ante las Administraciones competentes en la necesidad de adoptar medidas, cada una en el ámbito de sus competencias, para regularizar el suministro eléctrico en la Zona y solucionar los problemas que comportan un grave riesgo para la seguridad de todas las personas.

### 1.12.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

Las quejas que hemos tramitado en materia de suministro de agua se refieren habitualmente a facturaciones, con frecuencia por consumo excesivo, disconformidad con tarifas o con instalaciones, o bien por cuestiones relativas a la gestión del contrato (**quejas 18/0487**, 18/2379, 18/2696, 18/2835, 18/4609, **queja 18/4842**, 18/5207, 18/5573, 18/5781, 18/6884, 18/7249, 18/7532, 19/0824, 19/0877, 19/4502, 19/4516, 19/5266, 19/5695, 19/6024, 19/6315 y 19/6461).

Varias de estas quejas se referían al **corte de suministro** efectuado por impago de algún recibo (quejas 19/2300, 19/3659 y 19/5178).

En la tramitación de estas quejas nos hemos interesado por motivos por los que se acude al corte de suministro ante el impago de una sola factura y/o por cuantía escasa. Asimismo hemos centrado nuestra atención en la notificación cursada al cliente para avisar del posible corte por la situación de impago, de acuerdo con las exigencias del **Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía** (en adelante RSDA).

Para proceder a la suspensión del suministro exige el artículo 67 RSDA que la entidad suministradora curse aviso al cliente por correo certificado con acuse de recibo o cualquier medio que permita tener la certeza de su recepción.

En relación con la constancia de la notificación se ha entendido suficiente con el correo certificado a la dirección que consta en la póliza de suministro si no se recoge la carta en la oficina de correos tras dejar aviso por ausencia en el domicilio.

Sin embargo esta Institución viene defendiendo la necesidad de realizar todas las actuaciones posibles dirigidas a asegurar la efectiva recepción de la notificación al cliente, cuando se trata del suministro en vivienda habitual.

Sobre este asunto nos extendíamos en el Informe Especial al Parlamento de Andalucía **"Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos"** sugiriendo que la notificación siguiera lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo cuando la entidad suministradora actúa en régimen de derecho público, o en la normativa civil cuando lo hace en régimen de derecho privado.

También hacíamos mención a la posibilidad de utilizar medios alternativos como llamadas telefónicas, correo electrónico, visita personal o cuantas se estimen oportunas para garantizar dicho resultado.

En este sentido observamos que la normativa reguladora del sector eléctrico ha recogido expresamente garantías adicionales para asegurar la notificación del aviso de suspensión de suministro de electricidad a personas físicas en su vivienda habitual con potencia contratada igual o inferior a 10 kW.

Así, el artículo 19 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**, establece la obligación de efectuar un segundo requerimiento, en el supuesto de notificación infructuosa, transcurridos siete días hábiles desde el primero. Añade que, de existir vías alternativas de notificación, se emplearán preferiblemente en este segundo requerimiento. Solo si realizado este segundo requerimiento no es posible su notificación, se especificarán las circunstancias de ambos intentos de notificación y se tendrá por efectuado el trámite.



Estimamos oportuno que este tipo de previsiones viniera recogida en la normativa autonómica sobre ciclo integral del agua y, en tanto la misma no se aprueba, que las entidades suministradoras aplicasen criterios parecidos a la hora de interpretar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 67 RSDA.

Las quejas tramitadas por situaciones de **pobreza hídrica** cada vez son más residuales, suponemos que por la existencia de bolsas de ayudas específicas en muchas entidades suministradoras o la consignación de mínimos vitales en sus correspondientes tarifas.

Podemos señalar la **queja 18/6171**, que archivamos tras conocer las ayudas que había recibido la familia para el pago de suministros básicos y que se le ofrecía la posibilidad de acogerse al Mínimo Vital Básico para el abastecimiento de agua a familias en riesgo de exclusión social.

En el caso de la queja 19/0215 venimos insistiendo ante el Ayuntamiento de Huelva en la oportunidad de impulsar programas que faciliten la individualización de contadores o la posibilidad de aplicar tarifas sociales a aquellas familias que acrediten los requisitos de vulnerabilidad social, aun cuando se trata de un contrato de suministro comunitario.

Como ya señalamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2018, debemos señalar las quejas referidas a la imposibilidad de contratación del suministro de agua en casos de especial vulnerabilidad (queja 18/5933, 18/6718, **queja 18/7038**, 19/1231, 19/2110, 19/4790 y 19/7162).

En el caso de la **queja 19/2110** se ha formulado Sugerencia al Ayuntamiento de San Fernando para que regule la posibilidad de otorgar, con carácter excepcional y provisional, un suministro a aquellas personas que no puedan aportar la documentación que acredite un derecho de disponibilidad sobre la vivienda y, en concreto, que atienda la situación de la familia promotora de queja en tanto se soluciona su situación de precariedad habitacional.

**“Las quejas tramitadas por situaciones de pobreza hídrica cada vez son más residuales”**

Las quejas que más se reiteran son las relativas a facturación excesiva a causa de **avería en las instalaciones interiores**, cuando no ha podido ser detectada a tiempo y ha ocasionado fuga de agua (queja 18/7389, **queja 19/0294**, 19/1401, 19/5107 y 19/6902).

Este tipo de quejas durante el año pasado ha dado lugar a la emisión de Sugerencia para incorporación de una tarifa de avería al Ayuntamiento de Berja (**queja 18/2025**).

Una peculiaridad especial presenta la queja 19/1400, en la que un vecino del barrio de Cartuja,

en Granada, pone de manifiesto que la antigüedad de las instalaciones interiores genera reiteradas averías. Como consecuencia, se produce una penalización en la factura que resulta especialmente gravosa para personas con escasos recursos económicos y por cuyo motivo no pueden afrontar la reparación o sustitución de sus instalaciones.

También hemos logrado un resultado favorable a la reducción de la factura tras la aceptación de nuestro requerimiento ante la entidad suministradora por la falta de aplicación de la cuota variable del canon autonómico de depuración para casos de fuga, establecida en el artículo 87.4 de la Ley de Aguas de Andalucía (**queja 19/0294**).

En ocasiones se da la circunstancia de que la entidad suministradora cuenta con una tarifa de avería pero no puede aplicarse al caso concreto objeto de queja, por lo que no caben más actuaciones por parte de esta Institución.

Así ocurría en la queja 18/7389, que archivamos dado que la factura reclamada no alcanzaba el volumen de consumo establecido en la tarifa de Aljarafesa para regularización por fuga. En cuanto al canon autonómico



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

de depuración, aunque el criterio sería el de la aplicación de la cuota variable para fuga cuando se regulariza el resto de conceptos, se nos trasladó la posibilidad de aplicarla al caso concreto.

Las quejas por disconformidad con la **liquidación por fraude** también se reiteran, centrandó nuestra actuación en la verificación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios para acreditación del fraude. Asimismo verificamos el ajuste a norma de la liquidación, tanto en lo referido al período afectado como a los conceptos incorporados.

Precisamente con respecto a este último asunto hemos detectado que algunas entidades incluyen en la liquidación los conceptos de alcantarillado y depuración, pese a que según se deriva del art. 93 RSDA sólo deben referirse al abastecimiento (queja 18/5318, 18/5907, 19/1269 y 19/3602).

Las entidades alegan que tienen recogida expresamente tal previsión en la normativa reguladora del servicio o de la tarifa por su prestación.

Cuando la reclamación por este asunto ha llegado al correspondiente Servicio de Consumo se produce la novedosa circunstancia de que admite la liquidación por estos nuevos conceptos, siempre que no vaya unida a la liquidación en concepto de abastecimiento.

De este modo se produce la extraña circunstancia de que el consumidor se encuentra con dos liquidaciones paralelas, cuyo régimen de impugnación ha de recorrer diferentes vías. Por un lado acudirá a la Administración de consumo si no está de acuerdo con la liquidación en concepto de abastecimiento, cuya tramitación concluirá en vía administrativa con la resolución del recurso de alzada que haya planteado ante la Consejería de Salud y Familias. Por otro lado, habrá de reclamar ante la Administración titular del servicio (Ayuntamiento) o que tenga encomendada su gestión (Mancomunidad o Consorcio), hasta agotar la correspondiente vía administrativa.

Esta situación nos parece anómala, ya que provoca distinto régimen de protección al consumidor.

Pero más anómalo resulta que puede darse el caso en que la Administración de consumo resuelva la reclamación ordenando la anulación de la liquidación girada por no haberse acreditado el fraude conforme a los requisitos reglamentarios y, sin embargo, resulte desestimada la reclamación que se haya formulado ante la entidad local por la inclusión de los conceptos de alcantarillado y depuración.

En algunas quejas ya ha intervenido la Administración de consumo, por lo que le requerimos información sobre las actuaciones desarrolladas durante la tramitación de la correspondiente reclamación o le instamos al ejercicio de su competencia de **supervisión sobre la actividad de suministro doméstico de agua** (queja 19/1408 y queja 19/4876).

Podemos destacar la **queja 18/3622**, por disconformidad con un expediente de fraude tramitado por Aquajerez, hemos recomendado a la Delegación de Salud y Familias en Cádiz que establezca como criterio de actuación de tramitación de reclamaciones por parte del Servicio de Consumo la necesidad de dictar resolución expresa y notificarla cuando se dé por desistida la solicitud del interesado por falta de cumplimentación del requerimiento de subsanación de la misma. En el caso concreto objeto de queja, y no habiéndose dictado resolución administrativa, hemos solicitado que se retomen las actuaciones en el procedimiento iniciado con la reclamación presentada y se dicte la oportuna resolución.

En el caso de la **queja 18/5907** ha sido la resolución de la Delegación Territorial de Salud y Familias en Granada la que ha determinado el archivo de la queja, ya que se ha estimado la reclamación y ordenado la anulación de la liquidación de fraude al corresponder a una inspección anterior a la adquisición de la propiedad por el reclamante.

Un asunto que ha centrado nuestra atención han sido las tarifas que han de aprobarse como **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario** cuando la prestación del servicio por parte de la entidad local se realiza de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

Para ello hemos tramitado de oficio la **queja 18/7225**, en la que requeríamos el pronunciamiento de la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, de la Federación Andaluza



de Municipios y Provincias, de las asociaciones de operadores de agua, así como de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

Como conclusiones de nuestra labor hemos determinado la existencia en Andalucía de importantes discrepancias entre los distintos organismos sobre cuál debe ser el procedimiento de aprobación de las tarifas de agua, en particular por lo que se refiere a la necesidad o no de sometimiento al trámite de autorización de la Comunidad Autónoma. Esto se ha traducido en la existencia de tarifas aprobadas de forma muy dispar, contando en algunos casos con autorización y careciendo de ella en otros, sin que exista certeza jurídica sobre cuál debería ser el procedimiento correcto. Una falta de seguridad jurídica que genera un importante grado de incertidumbre ya que deja expuestas las tarifas aprobadas al riesgo de posibles impugnaciones.

Esta situación de inseguridad jurídica ha llevado a esta Institución a formular **Sugerencia** planteando la oportunidad de propiciar un acuerdo en Andalucía con objeto de consensuar un procedimiento común de aprobación de las tarifas de agua, que posibilite una participación real de las asociaciones de consumidores y otros agentes sociales; cuente con el respaldo de todas las Administraciones implicadas y se vea refrendado normativamente en el futuro Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano.

También en materia de suministro de agua estamos investigando de oficio la situación de aquellos **contadores que no han sido renovados** en el plazo legalmente fijado para ello y su posible incidencia con respecto a la fiabilidad del registro de consumo de agua, como base esencial sobre la que se asienta el derecho de cobro de las entidades suministradoras y el correlativo deber de pago de los usuarios del servicio (**queja 19/3722**).

Los datos ofrecidos por el Servicio de Industria respecto a posibles incumplimientos del deber de renovación se refieren exclusivamente a las verificaciones realizadas por Veiasa con motivo de reclamaciones o solicitudes de parte, por lo que entienden que cabe esperar niveles de incumplimiento superiores a las del conjunto del parque.

De las 4.302 verificaciones realizadas desde octubre de 2015, se ha constatado un bajo porcentaje de incumplimiento de dicho deber (21%). El resultado de los ensayos metrológicos en estos casos pone de manifiesto que el 35% resulta favorable y el 65% desfavorable. De estos últimos, el 49% ha ofrecido un error positivo (medían de más) y el 46% un error negativo. Extrapolado el dato al total de verificaciones realizadas a contadores no renovados (informe administrativo desfavorable), resultaría que sólo un 32,1% presentaría un error positivo.

Aunque la cifra resulte pequeña, seguimos manteniendo nuestra preocupación por los incumplimientos, partiendo de la premisa de que una adecuada medición del consumo efectivamente realizado es la base esencial sobre la que se asienta el derecho de cobro de las entidades suministradoras y el correlativo deber de pago de los usuarios del servicio.

Por parte de la Dirección General de Consumo se nos facilitan datos de las dos últimas campañas de inspección sobre entidades suministradoras de agua. En la de 2016 se comprobó en 21 actas de inspección que los contadores permanecían instalados más de ocho años, habiéndose tramitado y resuelto ocho procedimientos sancionadores en los que se incluía la citada irregularidad. En la campaña de 2018 se reflejaba este incumplimiento en cinco actas de inspección, habiéndose tramitado 1 procedimiento sancionador.

Una de las cuestiones que planteábamos en la tramitación de la queja de oficio era la posible aplicación del régimen sancionador por incumplimiento de la obligación de renovar contadores.

Según indica el Servicio de Industria ha sido objeto de debate con la Dirección General de Consumo y, ante las dudas jurídicas que plantea, se solicitaba informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

El debate se centraría en la competencia para instruir los posibles expedientes sancionadores, puesto que la Secretaría General de Industria, Energía y Minas entendería que correspondería a la Dirección General de Consumo, en virtud del artículo 106 RSDA. Sin embargo, la Administración de consumo valoraría que procedería aplicar el régimen sancionador previsto en la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

Por otra parte la Administración competente en materia de industria nos informaba de la previsible aprobación de una Orden ministerial en materia de control metrológico del Estado, cuyo contenido incluirá una vida útil para contadores de agua que habrá de desplazar lo dispuesto en el RSDA.

La Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía responde a la consulta que no es posible ejercitar la competencia sancionadora por infracción del artículo 22.2.b) de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, ya que ni la propia ley ni la normativa de desarrollo sobre control metrológico fijan cuál sea el plazo de vida de un contador de agua para uso doméstico (principio de tipicidad).

En cuanto al establecimiento de un plazo de revisión y reparación de contadores de agua por norma autonómica, entiende que pueda fijarse para protección de consumidores y usuarios pero que, una vez aprobada la Orden ministerial, se debe producir su desplazamiento en virtud de la distribución de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma en materia de control metrológico.

En la tramitación de la queja nos queda pendiente de aclarar el ejercicio de la competencia sancionadora de la Dirección General de Consumo por vulneración de la normativa de protección de consumidores en aquellos casos sometidos a su conocimiento, esto es, suministros para uso doméstico.

### 1.12.2.1.3. Telefonía e Internet

Pese a que la prestación de servicios de operadores de telefonía y acceso a Internet suele representar el sector más reclamado ante las asociaciones de personas consumidoras y las propias Administraciones de consumo, lo cierto es que la Institución tramita un menor volumen de quejas en esta materia, en comparación con otros servicios de interés general.

Bien es verdad que nuestra intervención no tiene efectos jurídicos vinculantes para las empresas ni sustituye a los procedimientos de reclamación, mediación y arbitraje legalmente estipulados para la defensa de sus derechos, ni interrumpe los plazos previstos en dichos procedimientos.

Suponemos que la ciudadanía escoge los procedimientos de reclamación legalmente establecidos al efecto, sobre todo si pueden obtener una resolución vinculante a través del sistema arbitral de consumo o de la Secretaría de Estado para el Avance Digital (Ministerio de Economía y Empresa).

Como en años anteriores, las quejas en esta materia suelen referirse a **disconformidad con la facturación** recibida (quejas 18/6435, 19/0165, 19/1296, 19/2701, 19/5111, 19/5604, 19/6463, 19/6469); dificultades en **operaciones de alta/baja, cambio de domicilio o portabilidad** (queja 18/1065, 18/2484, 19/0821, 19/0867, 19/0177, 19/4933, 19/5180); y disconformidad con la **prestación del servicio** (queja 18/4858, 19/3439, 19/5038, 19/5634, 19/5817, 19/6834).

Hemos de reseñar la queja 19/3439, por la gravedad de la situación que supone la falta de servicio telefónico. El promotor denunciaba la situación de su madre, de 93 años, ya que su teléfono fijo llevaba bastante tiempo sin funcionar sin que su operador solucionara el problema, pese a que dicho servicio resultaba imprescindible para atender a través del botón de teleasistencia cualquier urgencia derivada de su precario estado de salud.

El problema afortunadamente se solventó finalmente sin que fuera necesaria la intervención directa de esta Institución.

La tramitación de algunas quejas ante Telefónica-Movistar estaba motivada por la ubicación de sus **instalaciones** (cableado en fachadas o postes), provocando molestias o inconvenientes a la ciudadanía (quejas 19/0189, 19/1599, **queja 19/2749**, **queja 19/4189**, 19/5526).

A veces se trata de una falta de instalaciones para la prestación del servicio a través de fibra óptica (**queja 18/1838**, queja 19/0175 y queja 19/5434). En este tipo de quejas también nos hemos dirigido al correspondiente Ayuntamiento por las cuestiones urbanísticas que pueden estar asociadas al problema (queja 18/5666).



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

Algunas de las quejas sobre servicios de telefonía e Internet se dirigen, no ya a la operadora, sino a la actuación desarrollada por la Administración de consumo a la que han dirigido la correspondiente reclamación.

En la mayoría hemos de concluir que no se aprecia irregularidad en la actuación administrativa, ya que se ha limitado a desarrollar sus competencias informadoras y mediadoras.

En la queja 19/0821, que tramitamos también ante el operador permitiendo hacer efectiva una petición de cambio de domicilio, la interesada hacía mención a la falta de respuesta a su reclamación por parte de la OMIC (Oficina Municipal de Información al Consumidor) del Ayuntamiento de Córdoba.

Desde la OMIC se justificó el trámite cursado a la hoja de reclamación, teniendo en cuenta que se presentó por otra persona en nombre de la titular del contrato y tuvieron que solicitar la acreditación de su representación. En cualquier caso sí que se apreciaba la necesidad de agilizar trámites, pues transcurrieron tres meses desde la presentación de la reclamación hasta el envío de comunicación por la OMIC.

Nos llamó la atención el caso de la queja 19/0165 en el que, pese a tramitarse hasta por tres veces la solicitud de la interesada ante su operador, no se obtuvo la avenencia de las partes y una solución satisfactoria para ambas. Finalmente, se remitió el expediente a la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía.

En la queja 19/4069 solicitábamos expresamente a la Delegación Territorial de Salud y Familias en Granada que diese respuesta a la reclamación formulada por su promotor, ya que habían transcurrido dos meses y no tenía noticia alguna.

El Servicio de Consumo justificó que en fechas próximas a la presentación de queja había cursado acuse de recibo al interesado y tramitado la reclamación ante la empresa reclamada.

En ocasiones la **falta de servicio telefónico e Internet afecta a barrios o poblaciones** enteras por avería.

Un vecino del barrio Campanillas (Málaga) nos trasladaba que el robo de cableado les había dejado sin línea telefónica e Internet (queja 19/3212).

En la queja 19/4599 fue el propio alcalde de Encinasola el que acudió a esta Institución manifestando su preocupación por la avería que sufría el servicio de Movistar en dicha localidad. Según exponía la avería duraba ya tres días y la única respuesta obtenida de la compañía era que se trataba de una avería masiva y deberían esperar a que fuese resuelta.

En algunos casos, tras tener conocimiento de la incidencia producida y de la afectación de un volumen de población importante hemos acordado intervenir de oficio.

Así, en la **queja 19/5864** nos dirigimos a Telefónica-Movistar solicitándole su colaboración a fin de que nos informase sobre las causas por las que Isla Mayor (Sevilla) se quedó varios días sin servicio telefónico e Internet, así como de las actuaciones que, en su caso, estuvieran previstas llevar a cabo para la solución del asunto en cuestión.

Asimismo solicitamos informe al Ayuntamiento de Isla Mayor para conocer su posición en esta cuestión y, en su caso, las actuaciones que hubiera realizado para solucionar estos hechos.

El Ayuntamiento nos confirmó que durante los días 4, 5 y 6 de octubre de 2019 se produjo un corte de servicio de la línea telefónica e Internet a vecinos que tenían suscrito contrato con Movistar. El corte tuvo gran incidencia dado que servicios como farmacias, cajeros automáticos, comercios, gasolineras, etc. no pudieron prestar servicios. Lo mismo ocurrió en el ambulatorio y al propio Ayuntamiento. Muchos vecinos tuvieron que desplazarse a otros municipios para conseguir su medicación, obtener dinero en metálico o surtirse de carburante.

El malestar de los vecinos por esta eventualidad se incrementó ante la falta de información de la compañía, que no les habría ofrecido explicaciones sobre las causas del corte ni tiempo estimado para su reparación.

Tras gestiones del Consistorio con responsables de Movistar, que manifestaron desconocer el alcance de la avería, el servicio volvió a funcionar correctamente.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

Movistar también nos ha dado cuenta de su registro de incidencias masivas en el servicio, que también habrían afectado a la pedanía de Isla Mayor de Alfonso XIII. Al parecer estarían motivadas en obras ajenas a la compañía, realizadas por un particular que afectaron a cables de gran capacidad cuyo trazado pasa en parte por fincas privadas.

Por otro lado nos indican que se ha procedido a compensar por la interrupción del servicio de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 del **Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas** (derecho a indemnización por la interrupción temporal del servicio telefónico y derecho a compensación por la interrupción temporal del servicio de acceso a Internet).

La **queja 19/7009** se ha tramitado de oficio tras conocer a través de noticias de prensa las interrupciones en los servicios de Internet y telefonía fija y móvil que se estaban produciendo en varios municipios de la comarca de Sierra Morena en la provincia de Sevilla (Alanís, Cazalla de la Sierra, Constantina, El Pedroso, Guadalcanal, Las Navas de la Concepción y San Nicolás del Puerto).

Estas incidencias en el servicio estarían paralizando los centros de salud, farmacias, entidades locales y distintas administraciones públicas, con el perjuicio que ello supone para la población de la comarca.

Hemos solicitado la colaboración de Telefónica-Movistar para conocer las razones de dichas interrupciones y, en su caso, proponer medidas para solucionar.

Asimismo nos hemos dirigido a los Ayuntamientos afectados para darles cuenta de la apertura de la queja y solicitarles información sobre la evolución del problema.

### 1.12.2.1.4. Servicios financieros

Las quejas recibidas en esta Institución sobre servicios financieros se refieren fundamentalmente a productos bancarios y, en menor medida, a seguros. La incidencia de quejas sobre productos de inversión resulta mínima.

Sin perjuicio de remitir a las personas afectadas a las vías de reclamación específicas de los servicios financieros, cuando la información disponible en la queja nos lo permite intervenimos dando traslado de la situación a la entidad financiera.

Por lo que hace a los productos bancarios, se repiten algunas quejas relativas al cobro de **comisiones** no informadas adecuadamente o que podrían considerarse abusivas por no responder a servicios prestados efectivamente (**queja 18/6278**, queja 19/0920, 19/6842 y 19/7131).

Otras quejas tramitadas se deben a la falta de respuesta de la entidad financiera a las reclamaciones planteadas o falta de atención a alguna solicitud documental (queja 19/0734, queja 19/1503)

En ocasiones la discrepancia entre las partes requiere de esta Institución el desarrollo de una tarea de investigación que excede de nuestras posibilidades, por lo que recomendamos a la parte promotora de queja que acuda a profesional que ejerza la abogacía con objeto de que valore las posibilidades de éxito y los posibles costes de un proceso judicial.

También se reiteran, aunque en menor medida, las quejas solicitando la intervención de esta Institución ante **dificultades de pago de la hipoteca y riesgo de pérdida de la vivienda**, en ocasiones incluso existiendo un proceso judicial instado por la entidad financiera (quejas 19/5181, 19/5456, 19/6374, 19/6850).

Aunque no podemos intervenir en relación con las decisiones judiciales, hemos estimado oportuno apoyar la petición ciudadana cuando se encuentra aún en un proceso de negociación con el banco para la búsqueda de posibles soluciones.

En cualquier caso siempre informamos de las posibilidades que ofrece a las Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, para evitar el lanzamiento judicial y mantener el uso de la vivienda en alquiler social.



La queja 19/5456 presentaba la peculiaridad de que la entidad financiera había ofrecido el Código de Buenas Prácticas a la interesada pero no pudo llevarse a efecto porque su ex marido se negó a firmar la reestructuración de la deuda. La entidad le habría ofrecido muchas opciones pero requería la firma de ambos titulares para cualquier modificación de la hipoteca y se encontraba con la negativa del ex marido.

Dimos traslado al banco de la situación expuesta, señalando, por si tuvieran a bien su consideración, que la Comisión de Control del cumplimiento del Código de Buenas Prácticas ha señalado que es potestativa la elevación a escritura pública de la novación resultante de la aplicación de las medidas previas a la ejecución hipotecaria (reestructuración de deudas hipotecarias).

Como hemos señalado en el apartado introductorio, la modificación del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, operada por la **Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario**, ha permitido aplicar el **Código de Buenas Prácticas para protección a deudores hipotecarios sin recursos** a los deudores situados en el umbral de exclusión incluso si el contrato garantizado con hipoteca inmobiliaria ha sido suscrito después de marzo de 2012.

Esta nueva previsión ha permitido dar solución a situaciones merecedoras de atención. Así, en la **queja 18/6720** trasladábamos a Caixabank la situación de una familia con ambos progenitores en situación de desempleo, por lo que no podían atender el pago de su cuota hipotecaria. Solicitaron el Código de Buenas Prácticas pero se denegó su aplicación porque el préstamo se firmó con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto ley 6/2012.

Tras conocer que Caixabank había comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas, conforme a la nueva versión del Real Decreto Ley 6/2012 (**Resolución de 26 de julio de 2019, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa**), solicitábamos al banco si podrían poner en marcha con la mayor brevedad posible los trámites oportunos para valorar la solicitud formulada por la parte promotora de queja.

En su respuesta Caixabank nos trasladaba que había ofrecido la posibilidad de solicitar el Código de Buenas Prácticas, requiriendo a la parte afectada la documentación pertinente.

### 1.12.2.1.4.1. La cuenta de pago básica

Hemos señalado en el apartado introductorio que en 2019 por fin se produjo la aprobación de dos normas reglamentarias estatales que permiten hacer efectivo el derecho a una cuenta de pago básica recogido en la **Directiva 2014/92/UE**.

Con la cuenta de pago básica se pretende garantizar el acceso a una serie de servicios de pago básicos, sin que puedan ser limitados a los servicios en línea.

La Directiva europea pretendía acercar a todos los consumidores el mercado interior y sus ventajas, por lo que establecía que a fin de garantizar que las cuentas de pago básicas estén a disposición del mayor número posible de consumidores deberían ofrecerse de manera gratuita o a cambio de una comisión razonable.

La regulación estatal ha establecido una comisión ordinaria de tres euros por la prestación de la totalidad de los servicios incluidos en la cuenta de pago básica, revisable cada dos años por el Banco de España.

En un nivel más ventajoso que el anterior se ha establecido la gratuidad de la cuenta de pago básica para personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de **exclusión financiera**.

Estas situaciones quedan definidas en atención a distintos niveles de renta referenciados al IPREM en función del número de miembros de la unidad familiar y por la ausencia de derecho real alguno sobre bienes inmuebles, excluida la vivienda habitual, o de titularidad de sociedades mercantiles (artículo 3 del **Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera**).

Este Real Decreto ha optado porque sea el cliente quien solicite a la entidad de crédito el reconocimiento del derecho a la gratuidad de la cuenta de pago básica, debiendo acreditar ante la misma la concurrencia



de las circunstancias de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera y proceder a su renovación, en su caso, cada dos años.

Pese a esta regulación hemos recibido quejas denunciando que en algún municipio las entidades financieras exigen para la apertura de cuenta a personas en exclusión social un depósito inicial muy elevado, lo que supone una barrera de acceso infranqueable teniendo en cuenta que muchos de ellos carecen absolutamente de recursos económicos y, precisamente por ello, necesitan abrir una cuenta corriente para poder cobrar ayudas o prestaciones de subsistencia. En algunos casos también se les estaría obligando a contratar otros productos bancarios ante la falta de aportación de nómina.

Con esta información, hemos considerado oportuno iniciar de oficio una investigación con objeto de conocer el alcance efectivo del acceso a las cuentas de pago básicas para personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, así como el cumplimiento de las obligaciones de información por parte de las entidades de crédito (**queja 19/7057**).

Precisamente en cuanto a la difusión de la cuenta de pago básica, hemos podido comprobar que las entidades de crédito radicadas en Andalucía publican en sus sitios webs los datos exigidos por la normativa estatal sobre la cuenta de pago básica.

No obstante, apreciamos que ninguna lo hace «de forma destacada», como señala el artículo 10.2 del **Real Decreto-ley 19/2017**, sino que lo habitual es que se incluya entre la información que publican junto con resto de cuentas que ofrece la entidad. Incluso algunas lo hacen a distinto nivel informativo que el resto de cuentas que ofrecen, de modo que la información sobre la cuenta de pago básica resulta menos significativa, o ni siquiera resulta fácil de localizar en la web al no encontrarse junto con sus otros productos.

En cuanto a la información específica sobre la cuenta de pago básica gratuita, observamos que las entidades incluyen dentro del apartado sobre la cuenta de pago básica, con mayor o menor detalle, los datos relativos a las condiciones para obtener el reconocimiento de su gratuidad. Sin embargo, en algunos casos resulta más difícil localizar esta información.

En el trámite de la queja de oficio nos hemos dirigido a las principales entidades financieras radicadas en Andalucía a fin de que nos proporcionen dicha información, así como a las asociaciones de consumidores y entidades del tercer sector de acción social para recabar su experiencia en la atención a las personas que pudieran demandar dicho beneficio.

### 1.12.2.2. Otras cuestiones relacionadas con Consumo

Este apartado lo dedicamos a nuestra actividad de supervisión de la Administración que tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras.

Aunque en los apartados anteriores hemos hecho mención a esta tarea cuando el asunto objeto de reclamación se refiere a servicios de interés general, en esta ocasión nos referimos a aquellas materias ajenas a dichos servicios y, en general, al desarrollo ordinario de su labor en la tramitación de hojas de reclamaciones y en materia sancionadora.

Es importante señalar que en ocasiones no estimamos oportuno intervenir cuando de la propia queja se desprende que la actuación administrativa ha desplegado las competencias que la normativa le atribuye, pese a que con ello no se resuelva la reclamación en el sentido deseado por la persona afectada.

Como caso singular podemos destacar la queja 19/3060 en la que el interesado denunciaba a la empresa de cristalería que había colocado en su vivienda unas ventanas que no cumplían los requisitos técnicos exigidos para poder acogerse a los beneficios derivados del Programa de Impulso a la Construcción Sostenible financiado por la Junta de Andalucía y gestionado por la Agencia Andaluza de la Energía.

Entendimos que no podíamos admitir a trámite la queja pues la Administración de consumo había intentado, sin resultado positivo, una actitud mediadora y se había superado el plazo de garantía del producto, por lo que sólo cabía la vía de la reclamación judicial, como ya le habían informado al interesado en el órgano administrativo competente.



En lo que se refería a la Agencia Andaluza de la Energía, a la que había denunciado la actuación de la empresa por incumplir los condicionantes técnicos incluidos en el programa autonómico, aún no había recibido respuesta a esta denuncia. En cualquier caso informamos al interesado que de la actuación de la Agencia podría derivarse la anulación de la subvención concedida, lo que implicaría la obligación de devolución de las cantidades subvencionadas y, en su caso, la imposición de algún tipo de sanción a la empresa, como podría ser su exclusión de futuras convocatorias de subvención pues, a nuestro juicio, difícilmente de esta denuncia podría derivarse una orden de la Agencia a la empresa para la sustitución de las ventanas, como parecía ser su pretensión.

Ya hemos indicado en el apartado introductorio de este capítulo que el nuevo Decreto andaluz sobre **tramitación de hojas de quejas y reclamaciones** supone la configuración de un verdadero procedimiento administrativo ante los servicios de consumo.

De esta manera entendemos que se garantizarán mejor los derechos de las personas consumidoras ante la Administración, ya que el ejercicio de una reclamación de consumo se someterá a los principios y garantías del procedimiento administrativo.

Además, la resolución con la que concluya el procedimiento, en caso de no encontrarse solución consensuada entre las partes, se debe acompañar de un informe que contendrá una valoración jurídica de los hechos, así como orientación sobre los derechos y mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico reconoce al reclamante, así como sobre las vías existentes para la resolución de la controversia.

Por el momento muchas de las quejas que tramitamos ante los distintos servicios de consumo, ya sean de la Junta de Andalucía o adscritos a las entidades locales, se refieren a falta de información sobre la gestión desarrollada tras la presentación de la reclamación o disconformidad con la actuación desarrollada (quejas 18/6782, 18/7312, 19/0448, 19/0608, 19/0628, **queja 19/1067**, 19/1267, **queja 19/2598**, 19/2743, 19/2978, 19/4386, 19/4603, 19/6149, 19/7126).

**“Cuando se trata de la tramitación de denuncias nuestra tarea se ha centrado en la obtención de una respuesta por parte de la Administración”**

En ocasiones el resultado de la tramitación de reclamación concluye con la propuesta de derivación a procedimiento sancionador, al apreciarse alguna infracción de la normativa de protección de las personas consumidoras en la actuación de la entidad reclamada.

A veces se trata del incumplimiento de la obligación de contestar a la hoja de reclamaciones en plazo o de contestar al requerimiento de la propia Administración, actuaciones que constituyen «per se» infracción administrativa, pero otras se refieren al fondo de la cuestión por incorporaciones de cláusulas abusivas o incumplimientos de obligaciones impuestas a las empresas en garantía de los derechos de las personas consumidoras.

Precisamente cuando se trata de la **tramitación de denuncias** nuestra tarea se ha centrado en la obtención de una respuesta por parte de la Administración (**queja 19/0296**, queja 19/0297, **queja 19/0398**, **queja 19/0452**, 19/0760, **queja 19/1497**, 19/3065, 19/3804, **queja 19/3887**, **queja 19/4170**, 19/4389, 19/4880, 19/4884, 19/5104, 19/5959, 19/6086, 19/6303 y 19/6325).

La Dirección General de Consumo defiende, con sustento en un informe de su Gabinete Jurídico de 21 de octubre de 2016 basado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que no tiene obligación de notificar el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador a la persona denunciante. En este sentido estarían actuando los Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

Sin embargo, no podemos dejar de insistir en la obligación de responder a las peticiones de información que cursen las personas que denunciaron.

En este sentido hemos dictado diversas Recomendaciones en la tramitación de algunas quejas individuales antes mencionadas, obteniendo la debida respuesta administrativa.

Entendemos que el acuse de recibo de la denuncia no exime a la Administración del deber de dar respuesta expresa a los escritos en los que se interesa información sobre el estado de tramitación del procedimiento sancionador. Debemos añadir que el mero hecho de que no reconozca la condición de interesado en el procedimiento sancionador al denunciante, no le exime de la obligación de resolver y proceder a su notificación en la forma que previene el artículo 40.2 de la Ley 39/2015.

Por otra parte observamos que se produce la negación de acceso al expediente sancionador con carácter general y sin valorar la posible concurrencia de un interés cualificado del denunciante.

Además de que no compartimos el criterio adoptado al respecto por la Dirección General de Consumo, de acuerdo con el informe de su Gabinete Jurídico, seguiremos insistiendo en la necesidad de dictar una resolución administrativa por la que se deniegue la condición de interesado y, consecuentemente, el derecho de acceso al expediente.

Consideramos que esta decisión no puede limitarse a una mera comunicación de la persona responsable de la tramitación de los expedientes sancionadores, sino que debería configurarse como verdadero acto administrativo recurrible en el que se motiven las causas por las que se estima que no concurre el interés legítimo alegado por la parte conforme al criterio jurisprudencial elaborado en torno al acceso a los expedientes sancionadores por parte del "denunciante cualificado". Así se ha expuesto expresamente en la resolución dictada en la **queja 19/0398**.

En cuanto a la atención a las personas afectadas por el **cierre de las clínicas iDental**, desde la perspectiva de su adecuada protección como consumidores, el año pasado ya pusimos de manifiesto que tramitaríamos aquellas quejas que, a título individual, requerían que la administración de consumo adoptase las medidas oportunas para **paralizar el cobro de préstamos en casos de tratamientos no efectuados** y obtener la devolución de las cantidades cobradas cuando dichos tratamientos no se realizaron en su totalidad o se efectuaron de forma defectuosa.

Así ha ocurrido en las quejas 18/7203, 18/7217 y 18/7325. En estos casos hemos instado al Servicio de Consumo de Sevilla que diese respuesta a la reclamación formulada por las personas afectadas a quienes la financiera les seguía reclamando el pago del tratamiento no realizado.

Asimismo hemos solicitado información relativa a las actuaciones que estuviese desarrollando con las financieras implicadas, y en particular con la financiera Evo, que nos constaba que estaba poniendo mas trabas e impedimentos para aceptar la suspensión de los préstamos y mas aún la devolución de éstos en lo que respecta a aquella parte del tratamiento no dispensado.

El Servicio de Consumo nos ha indicado que celebró reuniones informativas con las personas afectadas y envió de correos masivos, facilitando modelos de reclamación y ofreciendo pautas de actuación ante las financieras para que cumpliesen los requisitos del artículo 29 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo.

Asimismo, a quienes contaban con contrato de financiación, se les requirió presupuesto de los trabajos previstos e informe de un dentista colegiado que reflejara los trabajos presupuestados, los que no se habían realizado y los necesarios para restaurar la salud bucodental. Con estos documentos se procedió a requerir a la financiera para que procediera a la devolución de los importes de servicios que no hubieran sido prestados por la clínica.

La respuesta de las financieras habría sido diversa, siendo cuestiones formales las que habrían obstaculizado la solución de algunos asuntos como la falta de presupuesto con referencia al presupuesto de iDental. Tampoco se ha podido encontrar solución cuando la persona que contrató el crédito es distinta de aquella a la que se presta el servicio y no hay manera de establecer conexión entre el préstamo y



el presupuesto. En otras ocasiones la financiera ha considerado que el servicio ha sido prestado en su totalidad o en parte y se debe pagar por el mismo, en cuyo caso se ha estimado oportuno derivar a decisión judicial.

En cuanto a las quejas por la exigencia de pago por parte de empresas de recobro o por las propias financieras, el Servicio de Consumo habría comunicado a las financieras que no podían exigir el pago de estos contratos de financiación, tal como fue confirmado por la medida provisional acordada por el Juzgado de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional. En todo caso considera que podría calificarse como un defectuoso tratamiento de datos, por el que podría acudir a la Agencia Española de Protección de Datos.

El año pasado avanzábamos que habíamos tramitado de oficio la **queja 18/7315**, tras trasladarnos una plataforma ciudadana la existencia de posibles incumplimientos de la normativa de protección a consumidores en la **compra de viviendas sobre plano**.

La legislación de aplicación a este tipo de venta de viviendas resulta ser el **Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas**. Asimismo, resulta de aplicación, a nivel autonómico, el **Decreto 218/2005, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de información al consumidor en la compraventa y arrendamiento de viviendas en Andalucía**.

La mayoría se trataría de incumplimientos relativos a la entrega a cuenta de cantidades en la adquisición de viviendas en construcción, resultando de aplicación lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

La plataforma también denunciaba que ninguna promoción había recibido inspección por parte de los servicios de consumo ni por parte de los ayuntamientos.

La normativa señalada considera que el incumplimiento de las obligaciones fijadas en la misma constituye infracción en materia de consumo, aplicándose lo dispuesto en el régimen sancionador establecido en el capítulo IV Título II de la Ley 13/2003 de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

En la tramitación de la queja nos dirigimos a la Dirección General de Consumo solicitando datos sobre reclamaciones recibidas en los Servicios de Consumo por este asunto, actuaciones inspectoras realizadas y procedimientos de carácter sancionador tramitados.

La Dirección General de Consumo nos ha informado del desarrollo de campañas desde la fecha de entrada en vigor del Decreto 218/2005. En concreto facilita el dato desde 2016, con un total de 816 actuaciones inspectoras y habiéndose iniciado 225 procedimientos sancionadores.

No obstante el programa informático de gestión no les permitiría discriminar si se trata de actuaciones relativas a viviendas sobre plano u otras situaciones que afectan a la vivienda. Lo mismo ocurre respecto a la grabación de datos sobre reclamaciones de personas consumidoras.

En el Plan Anual de Inspección de Consumo correspondiente al año 2019 hemos comprobado que se recoge una campaña de inspección sobre la información en la compraventa y alquiler de viviendas. Esta campaña incluye entre sus Protocolos uno específico dedicado a la información en compraventa de viviendas en construcción que permite verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa de protección a los consumidores.

Las quejas tramitadas sobre el funcionamiento del **sistema arbitral de consumo** fueron escasas y, en concreto se referían a dilaciones en la tramitación de solicitudes de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía o discrepancia con algunos de sus trámites (queja 19/4620).

Nos parece de interés destacar que la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía ha sido acreditada como entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, tanto a nivel nacional como ante la Unión Europea.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

Esta acreditación se realiza de acuerdo con la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la **Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.**

Su otorgamiento supone para los consumidores el acceso a un mecanismo de alta calidad por ser independiente, imparcial, transparente, efectivo, rápido y justo. Ello es así porque ha de acreditarse la concurrencia de una serie de requisitos relativos a la entidad y al procedimiento que desarrollan, cuyos principios rectores deben ser la independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad.

Asimismo la acreditación conlleva el cumplimiento de una serie de obligaciones de información y transparencia, entre otras, relativas a su funcionamiento.

Por último, en cuanto a la colaboración de las asociaciones de consumidores para el desarrollo de nuestras actuaciones en materia de servicios de interés general y consumo, podemos señalar la tramitación de oficio de la **queja 18/7225**, sobre las tarifas de agua, y la **queja 19/7057**, relativa a la cuenta de pago básica.

Igualmente participaron activamente en la **Jornada sobre "Las personas consumidoras ante el reto de la economía colaborativa"**, organizada por esta Institución en marzo de 2019 y cuyo objetivo era propiciar un debate y una reflexión acerca de los derechos de las personas consumidoras que intervienen en el marco de las empresas de economía colaborativa

La economía colaborativa se nos presenta como un nuevo modelo de prestación de bienes y servicios, basado en la interconexión de prestadores y consumidores mediante plataformas digitales.

La ambigüedad y amplitud del concepto de economía colaborativa y la diversidad de modelos que se amparan en esa denominación viene generando una encendida controversia entre juristas y expertos que, trascendiendo el estricto debate doctrinal, incide en la determinación del ámbito regulatorio que compete a las administraciones públicas y afecta especialmente a quienes utilizan estas plataformas, sea como consumidores o como prestadores.





Uno de los aspectos más controvertidos es el referido a la regulación y defensa de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de la economía colaborativa, dada la diversidad de relaciones que se establecen en este nuevo marco económico, que incluye relaciones entre particulares, sometidas al ámbito regulatorio civil o mercantil, relaciones entre particulares y plataformas, sujetas al ámbito del derecho de consumo, y relaciones entre prestadores y plataformas, sometidas al ámbito del derecho mercantil.

En la Jornada intervinieron expertos del ámbito universitario y jurídico, que nos ofrecieron, en forma de ponencias, una visión amplia de las cuestiones a debate y representantes de la administración de consumo, de las asociaciones de personas consumidoras y de las asociaciones que defienden los derechos e intereses de las plataformas digitales.

Con objeto de formalizar esta colaboración mutua venimos impulsando la firma de convenios con las distintas asociaciones de consumidores. El año pasado procedimos a la firma del Convenio de Colaboración con ADICAE, entidad que se encuentra acreditada como una de las asociaciones más representativas con arreglo al artículo 10 del **Decreto 121/2014, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía.**

### 1.12.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

#### 1.12.3.1. Actuaciones de oficio.

En lo que se refiere a las actuaciones de oficio iniciadas en 2019, a continuación se relacionan las mismas:

- **Queja 19/2711**, dirigida a la Secretaría General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Hacienda, Industria y Energía), a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía y a Endesa, para conocer las actuaciones que estuvieran realizando ante los **cortes de luz como consecuencia de enganches ilegales asociados a plantaciones de marihuana.**
- **Queja 19/2839**, dirigida a Endesa, para conocer las medidas que hubiera adoptado para evitar que las comunidades de propietarios se queden **sin suministro eléctrico para ascensor**, impidiendo la movilidad de personas mayores o con discapacidad.
- **Queja 19/3722**, dirigida a la Secretaría General de Industria, Energía y Minas (Consejería de Hacienda, Industria y Energía), a la Dirección General de Consumo (Consejería de Salud y Familias), a la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) y a la Asociación de Abastecimientos de Agua y Saneamientos (ASA Andalucía) para conocer si las entidades suministradoras cumplen el deber de **renovación periódica de contadores de agua** en Andalucía.
- **Queja 19/5864**, dirigida al Ayuntamiento de Isla Mayor (Sevilla) y a Telefónica-Movistar, para conocer los hechos que motivaron que el municipio sevillano de **Isla Mayor** se quedara **sin servicio telefónico e Internet.**
- **Queja 19/5865**, dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, para conocer las actuaciones que estuviera llevando a cabo ante las dilaciones que habíamos observado en la tramitación de recursos de alzada formulados contra resoluciones en materia de **anomalía eléctrica.**
- **Queja 19/5866**, dirigida a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla, para conocer las medidas que hubiera adoptado ante las dilaciones que habíamos observado en la resolución de reclamaciones por anomalía eléctrica tramitadas en el Servicio de Industria, Energía y Minas.



## 1.12. Servicios de Interés General y Consumo

- **Queja 19/7009**, dirigida a Telefónica-Movistar para conocer las razones y, en su caso, proponer medidas para solucionar las **interrupciones en el servicio de Internet** que se producen en los municipios de la **comarca de Sierra Morena** en la provincia de Sevilla.
- **Queja 19/7056**, dirigida a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla y a Endesa para conocer las circunstancias que han provocado reiterados **cortes de luz** en varios municipios de la **Sierra Sur de Sevilla**.
- **Queja 19/7057**, dirigida a Banco de Sabadell, Banco Santander, Bankia, BBVA, Caixabank, Caja Rural de Granada, Caja Rural de Jaén, Caja Rural del Sur, CajaSur, Cajamar y Unicaja, en la que nos hemos interesado por la disponibilidad de las **cuentas de pago básicas**, en especial para personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.

### 1.12.3.2. Colaboración de las Administraciones

La colaboración recibida de las Administraciones interpeladas en relación a las quejas de consumo debe ser calificada, en términos generales, como muy positiva, destacando la diligencia mostrada por la administración autonómica competente en materia de consumo -tanto la Dirección General como las Delegaciones Territoriales en la remisión de los informes que le son interesados y debiendo reseñar especialmente la buena disposición mostrada por los responsables de los servicios que conforman la Dirección General de Consumo en aquellas ocasiones en que hemos requerido su participación en jornadas o eventos organizados por esta Institución.

Más difícil resulta hacer una valoración de la colaboración de las entidades locales interpeladas en nuestras quejas, dado el escaso número de veces en que hemos requerido su colaboración. En todo caso, y salvo en casos puntuales en que ha existido una demora superior a lo deseable en la remisión de los informes interesados, esta colaboración ha sido aceptable.

Especial mención merecen las relaciones establecidas con las empresas privadas que gestionan servicios de interés general, ya que, precisamente por su condición de empresas privadas, no entran directamente dentro del ámbito de supervisión de esta Institución, sin que por ello entendamos que deban quedar excluidas de nuestro ámbito competencial, ya que los servicios que prestan afectan al ejercicio de derechos esenciales de la ciudadanía e inciden de manera directa en la vida cotidiana de muchas personas.

Cabe recordar además que por los **Principios de Venecia** sobre la protección y promoción de la institución del Defensor del Pueblo recogen expresamente que su mandato abarcará todos los servicios públicos y de interés general ofrecidos a los ciudadanos, ya sea por parte del Estado, de los municipios, de los organismos estatales o por entidades privadas.

Por tal motivo, hemos considerado oportuno encuadrar nuestras relaciones con estas empresas en la posibilidad establecida en el art. 26.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, que habilita al mismo para proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo a las entidades afectadas que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas.

Partiendo de esta posibilidad, venimos desde hace tiempo trasladando las quejas recibidas en relación a la prestación de servicios de interés general -suministro eléctrico y energético; suministro de agua; telecomunicaciones; servicios financieros; servicios de transporte a las entidades prestadoras, obteniendo por lo general una respuesta favorable de las mismas.

Con el fin de formalizar estas relaciones venimos, desde hace tiempo, proponiendo a estas empresas la firma de convenios de colaboración, habiendo obtenido nuestras propuestas una acogida positiva que ha permitido que, a la presente fecha, tengamos convenios de colaboración firmados con las siguientes empresas: Endesa, Iberdrola y Telefónica-Movistar.



La puesta en práctica de estos convenios ha sido muy positiva y nos ha permitido establecer cauces de colaboración rápidos y eficaces con estas empresas para la remisión y resolución de las quejas recibidas.

Respecto al resto de empresas prestadoras de servicios de interés general debemos señalar que, aunque no se haya concretado aún con las mismas la firma de los correspondientes convenios, la colaboración mostrada en relación a las quejas que les han sido remitidas desde esta Institución ha sido, por lo general, bastante positiva, dando respuesta a las mismas y mostrándose abiertas a las propuestas y sugerencias de esta Institución.

En el año 2019 las empresas a las que hemos dirigido nuestras peticiones de colaboración a pesar de no contar aun con un convenio de colaboración han sido las siguientes:

- Vodafone, Orange y Masmovil, en el ámbito de las telecomunicaciones, habiéndose obtenido respuesta de todas ellas, aunque en el caso de Vodafone con un excesivo retraso.
- BBVA y Caixabank, en el ámbito de los servicios financieros, habiendo obtenido respuesta de ambas entidades y debiendo destacar especialmente la diligente colaboración mostrada por Caixabank en todas las ocasiones en que la hemos requerido.

### 1.12.3.3. Resoluciones no aceptadas

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido una respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a la falta de respuesta a un vecino que solicitaba la anulación de registros de consumo de agua al considerar que los contadores que le habían instalado no registraban adecuadamente este consumo, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Coín (Málaga) en el curso de la **queja 17/4309**.
- Resolución relativa a la disconformidad de una vecina por la excesiva facturación girada por la empresa suministradora de agua tras una fuga en sus instalaciones interiores, dirigida al Ayuntamiento de Ronda (Málaga) en el curso de la **queja 18/6006**.