



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