



04.1 CAPÍTULO 01.XI CONSUMO Y SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

01.XI.1 Introducción

Justificábamos el año pasado la inclusión de un capítulo específico destinado a relatar nuestras actuaciones en materia de consumo y destacábamos la importancia que dentro de ésta acapara la prestación de servicios de interés general para entender nuestra intervención, incluso, más allá de la estricta supervisión de la actuación de las administraciones que se nos ha encomendado.

Esta decisión tenía su origen en la recepción de cada vez, un mayor número de quejas relacionadas con la prestación de servicios como el suministro de energía -electricidad y gas-; el suministro domiciliario de agua potable; los relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los de transporte y los servicios financieros.

Todos ellos constituyen en la sociedad actual un elemento tan imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas que su inadecuado funcionamiento puede ser causa de importantes perjuicios e, incluso, llegar a afectar a derechos fundamentales.

El marco regulatorio de estos servicios viene marcado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras, dentro del modelo de libre competencia que tenemos instaurado en el ámbito de la Unión Europea. No obstante, el propio Tratado de funcionamiento de la Unión Europea ya se hace eco del papel que juegan los servicios de interés económico general, dejando a la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los mismos de la forma más cercana posible a las necesidades de los usuarios (protocolo nº 26 anexo).

Ello permite la inclusión de obligaciones específicas de “servicio público” a las empresas que prestan estos servicios, dirigidas a garantizar el acceso a prestaciones que se consideran esenciales, motivo por el que cabe imponer requisitos de calidad y disponibilidad a precios asequibles.

Esta Institución considera necesario plantearse la oportunidad de mejorar la protección de los usuarios de servicios de interés general, mejorando su regulación, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión, e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos de reclamación.

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, ofrece una oportunidad especial para la solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre los consumidores y los comerciantes. Creemos que, dentro de este marco, habría que replantear la respuesta que se ofrece actualmente a consumidores y usuarios en la tramitación de reclamaciones relacionadas con servicios económicos de interés general.

A nuestro juicio se hace necesario el establecimiento de organismos que puedan decidir de manera vinculante estas reclamaciones y la Directiva mencionada permite a los Estados miembros la adopción de este tipo de medidas:

Artículo 10.2: «Los Estados miembros velarán por que, en los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver el litigio mediante la imposición de una solución, únicamente se dé a la solución carácter vinculante para las partes cuando estas hayan sido informadas con antelación de dicho carácter vinculante y lo hayan aceptado expresamente. Si las soluciones son vinculantes para el comerciante con arreglo a la normativa nacional, no se exigirá la aceptación del comerciante para cada caso concreto.»

Uno de los campos donde se manifiesta particularmente esta necesidad es el de los **servicios financieros**. En este ámbito se reiteran especialmente las quejas que reclaman un papel vinculante en la tramitación de reclamaciones por parte de los organismos de supervisión como el Banco de España o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. La ciudadanía no puede comprender que se deje a la voluntad



de los bancos o de las compañías aseguradoras el cumplimiento de las decisiones de dichos organismos cuando en la tramitación de sus reclamaciones han apreciado la vulneración de normas o de criterios y directrices relativas a la prestación de los servicios financieros.

Terminamos este apartado introductorio con una mención destacada a la situación que sufre una parte importante de la población, imposibilitada para sufragar el coste de unos **suministros básicos** que resultan esenciales para el mantenimiento en condiciones de dignidad de la vida diaria. Esta Institución viene observando con preocupación que estas quejas se reiteran como consecuencia de una crisis económica que ha situado al borde de la exclusión social a una buena parte de nuestra sociedad.

Numerosos estudios ponen de manifiesto la cruda realidad de este problema, aportando datos muy preocupantes sobre el elevado número de hogares y familias que debe afrontar situaciones dramáticas ante la interrupción en el suministro de servicios esenciales como la luz o el agua. Esta nueva realidad ha propiciado el uso de términos específicos para describirla, tales como “pobreza energética” o “pobreza hídrica”.

Con el objetivo de ahondar en el conocimiento sobre esta nueva forma de pobreza, esta Institución tomó la iniciativa de organizar una **jornada sobre personas vulnerables y suministros mínimos**, que tuvo lugar el pasado 3 de diciembre de 2014. Pretendíamos propiciar un foro de debate y reflexión sobre las distintas propuestas que tratan de ofrecer soluciones a este problema, partiendo del análisis de las experiencias que se están desarrollando o propugnando tanto en nuestro país, como en otros países de nuestro entorno.

En relación con los servicios de energía y agua, desde esta Institución venimos reclamando que se adopten medidas para solucionar determinadas situaciones familiares, en las que los ingresos ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de estos servicios esenciales. Aplaudimos, por ello, la aprobación del Decreto Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. El mismo, incluía un programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, a gestionar a través de los ayuntamientos de Andalucía, con la intención de cubrir de forma ágil las situaciones de contingencia económica urgente de las necesidades básicas, que no puedan ser atendidas por las personas que se encuentran en exclusión social.

Dado que el proceso hasta la adjudicación de las ayudas a los ayuntamientos que solicitaran su adhesión al programa supuso que su efectiva implantación no se produjera hasta el último trimestre de 2014, no hemos tenido ocasión de valorar adecuadamente su eficacia.

En cualquier caso, estimamos que dicha medida, por definición, resulta insuficiente y limitada, no sólo porque a veces esta opción pueda no ser conocida por las personas afectadas o porque a veces llegue tarde, cuando ya se ha producido el corte de suministro, sino también porque carga sobre los ya pesados hombros de los Servicios Sociales comunitarios un nuevo deber de atención. Fundamentalmente creemos que se debe avanzar en un marco normativo que permita garantizar el disfrute de suministros esenciales como parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada (artículos 47 de la Constitución Española y 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y, más aún, como condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana (artículo 10 CE).

En este sentido, conocemos que las administraciones competentes se muestran preocupadas por esta situación y están estudiando propuestas para establecer moratorias de cortes o, incluso, garantizar determinados suministros mínimos a personas con recursos económicos limitados. Así, en la propia exposición de motivos del Decreto Ley 8/2014 explicaba que se acometían las medidas de ayuda *“de forma urgente y transitoria hasta la elaboración de la norma que aborde de forma definitiva un sistema de garantías que permita a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica cubrir sus necesidades mínimas de suministros de agua potable y energía eléctrica”*.

De hecho, existía un compromiso del gobierno andaluz de aprobar en esta legislatura una norma que ofreciera soluciones a los problemas de pobreza energética y pobreza hídrica tan extendidos entre su



población, incluyendo la regulación del derecho a unos suministros mínimos para las familias en situación de vulnerabilidad. Una norma que se encuentra bastante avanzada su redacción.

Sobre cuál debería ser el contenido y alcance de dicha normativa, ya nos hemos pronunciado en este Informe en el espacio dedicado a la crisis económica y, más concretamente, dentro del apartado destinado a referencias a nuestras propuestas en relación con la misma. A su contenido nos remitimos.

Como última precisión aclaratoria, indicar que hemos decidido renombrar el presente sub-capítulo como Servicios de Interés General y Consumo por distinguir particularmente aquellas materias que, por afectar a ámbitos esenciales de la vida, merecen una especial protección, respecto de otros asuntos más secundarios en los que resulta suficiente la normativa general de protección a las personas consumidoras y usuarias.

01.XI.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

01.XI.2.1 Servicios de interés general

01.XI.2.1.1 Energía

Como en años anteriores, la mayoría de las quejas recibidas sobre energía eléctrica se refieren a disconformidad con facturaciones ([queja 14/91](#), queja 14/809, queja 14/1598, queja 14/1667, queja 14/2303, queja 14/2355, queja 14/4846, queja 14/5470); a dificultades para acceder al suministro (queja 14/269, queja 14/594, [queja 14/1392](#), queja 14/1409, queja 14/1948, queja 14/3119, queja 14/3533) o, a dificultades de pago e incluso cortes de suministro por dicho motivo (queja 14/167, queja 14/380, queja 14/656, queja 14/5802).

La percepción global es que los consumidores se sienten desprotegidos ante las grandes compañías frente a las que manifiestan una importante desconfianza y recelo sobre la corrección de su actuación. Sus reclamaciones parecen no ser escuchadas con el adecuado interés por solucionar el problema, y la ciudadanía se siente confusa al intentar defender sus derechos, obligadas a un inútil peregrinar de puerta en puerta en busca de un poco de luz.

Una situación que ha venido a complicar aún más el panorama de los consumidores de energía eléctrica ha sido el cambio a la nueva tarifa regulada, denominada ahora Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), que trajo consigo la Ley del sector eléctrico, aprobada a finales de 2013, y que comenzó a aplicarse en las facturas de electricidad a partir de julio de 2014.

Esta nueva regulación ha provocado las críticas de asociaciones de consumidores y usuarios -a las que nos unimos- para reclamar mayor transparencia de los precios, así como la efectiva implantación de mecanismos que permitan al usuario conocer los datos necesarios para tomar decisiones sobre su propio consumo, de modo que puedan repercutir en una bajada de sus facturas. Igualmente, reclaman una intervención sobre los precios, que evite las subidas que se vienen apreciando en las facturas de electricidad, que perjudican notablemente al consumidor, así como mayor claridad respecto a los costes efectivos de generación y el histórico déficit de tarifa.