



Parte general

2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo

2.2.6.1. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.2.6.1.1. Servicios de interés general

Como siempre en este apartado hablamos de servicios cuya prestación suelen realizar empresas privadas y que responden a necesidades básicas de la vida diaria, tales como el suministro eléctrico, de agua o gas, los servicios financieros, de transporte, o de telecomunicaciones y postales. Por este motivo se les imponen obligaciones denominadas “de servicio público”, asociadas a dicha naturaleza.

El acceso a estos servicios de interés general está íntimamente ligado con el contenido de algunos de los derechos fundamentales cuya defensa se nos atribuye. En particular, estos servicios pueden afectar al derecho a la protección de la salud; a una vivienda digna; al disfrute de los recursos naturales; al acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación; o, en última instancia, a la garantía de protección a las personas consumidoras por parte de los poderes públicos. Es lo que justifica nuestra intervención ante las empresas que los prestan cuando apreciamos su posible vulneración.

En este apartado introductorio venimos reiterando la necesidad de **reconocer el derecho de todas las personas a acceder a estos servicios de interés general en condiciones de igualdad y equidad**, de modo que cuente con un reconocimiento legal explícito.

Asimismo, desde hace tiempo venimos solicitando una garantía legal que reconozca a todas las personas unas **prestaciones mínimas en relación con estos servicios**, incluyendo la prohibición de suspensión del servicio por impago cuando el mismo viene justificado por circunstancias personales o económicas.

En nuestro ámbito autonómico la posibilidad de que esta petición se traduzca en normas concretas se ve condicionado por las limitadas competencias legislativas que corresponden a Andalucía, ya que la legislación sectorial en estas materias se incluye en la legislación básica estatal.

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2022 hacíamos un repaso del alcance de la regulación vigente en relación con cada uno de los servicios de interés general. Aprovechamos ahora para señalar los avances regulatorios ocurridos en este último año respecto a la dotación de un contenido específico que conforma el acceso de la ciudadanía a estos servicios de interés general o las obligaciones de empresas y administraciones para su efectividad.

Nos parece de interés destacar las previsiones recogidas para garantía del suministro de agua a la población vulnerable, contenidas en la nueva normativa sobre calidad del agua aprobada por [Real Decreto 3/2023, de 10 de enero](#), por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.

Se ha aprovechado esta nueva regulación para señalar a la administración local que debe adoptar medidas que permitan mejorar el acceso al agua, de modo particular para los grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social, incluyendo a las personas que no disfrutaban de conexión a las redes de distribución municipal.

Para la determinación de quienes deben considerarse como “población vulnerable o en riesgo de exclusión social”, el reglamento estatal se remite a los criterios establecidos en la normativa de bono social eléctrico, así como la posibilidad de incluir criterios adicionales de vulnerabilidad que permitan incluir a un mayor número de consumidores.



Asimismo apunta a obligaciones específicas para la implantación de mecanismos de acción social eficaces que aseguren el derecho al agua de toda la población, que se basarán en el criterio de la asequibilidad, y su reflejo en las políticas y estructuras tarifarias podrá consistir en bonificaciones contempladas en la tarifa de agua y/o en fondos de solidaridad.

Esta nueva normativa de mínimos valoramos que impulsará que todas las entidades suministradoras cuenten con una regulación propia para atender expresamente situaciones de vulnerabilidad en garantía del acceso al agua potable en su respectiva localidad.

Con ello pensamos que se podrá superar la falta de desarrollo reglamentario del **derecho a un suministro mínimo vital de agua**, reconocido a través de la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía, pero aún pendiente de concretar¹.

En todo caso seguimos entendiendo oportuno que el citado desarrollo normativo se produzca, a fin de contar con una regulación homogénea en todo el territorio andaluz acerca de quiénes serían las personas que podrían acceder a este mínimo vital y las características del mismo.

En materia de suministro eléctrico debemos señalar que el Gobierno ha prorrogado² hasta el 30 de junio de 2024 la **garantía de no suspensión**, así como los descuentos excepcionales de bono social de electricidad (80% para consumidor vulnerable severo y 60% para consumidor vulnerable) y la posibilidad de acogerse al denominado bono de justicia energética (hogares trabajadores con bajos ingresos). Estas medidas de protección a los consumidores se siguen justificando en razones relativas a “la situación de los mercados energéticos y la incertidumbre, volatilidad y niveles de precios que aún persisten”.

También nos parece oportuno destacar las últimas recomendaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros de la Unión Europea, instándoles a adoptar medidas para transponer y aplicar la definición de **pobreza energética**³.

Señala que deben distinguirse claramente entre medidas estructurales para hacer frente a la pobreza energética y medidas para mejorar la asequibilidad de la energía. Las primeras deben orientarse para abordar las causas profundas de la pobreza energética, en lo que respecta a la eficiencia energética o acceso a energías renovables; mientras que las segundas se refieren a ayudas específicas a la renta y tarifas sociales, o para apoyar temporalmente a los hogares afectados por la pobreza energética.

Estas cuestiones se abordaron en España a través de la [Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024](#) y se han concretado en medidas legislativas como el **bono social** o el **suministro mínimo vital**.

En relación con estas medidas debemos señalar que, si bien han paliado situaciones de gasto energético desproporcionado, deberían ser objeto de continua revisión teniendo en cuenta que algunas medidas han sido provisionales (por ejemplo los incrementos de porcentajes de descuento en el bono social) y que los datos que se publican no dejan de recordar la importante incidencia de factores de pobreza energética como no poder pagar en plazo o no poder mantener una temperatura adecuada en los hogares.

Finalmente en esta introducción recordamos, en cuanto a nuestras posibilidades de intervención concreta ante situaciones de desprotección, que esta Institución carece de competencias para la supervisión de las empresas privadas que gestionan servicios de interés general. Para esta supervisión resultaría necesaria una modificación de [nuestra Ley Reguladora](#), amparada en los Principios de Venecia⁴.

Entretanto no se produce esta atribución legal de competencias supervisoras, hacemos uso de las posibilidades que nos confiere nuestra normativa reglamentaria⁵ para la búsqueda de fórmulas de acuerdo y conciliación en relación a los conflictos que nos plantea la ciudadanía respecto de la actuación de las empresas que prestan servicios de interés general.

1 Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

2 Artículo 35 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

3 Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética.

4 [Principios de Venecia](#) sobre la protección y la promoción de la Institución de los Defensores del Pueblo, acordados en 2019 por la Comisión Europea para La Democracia a Través del Derecho: El mandato del Defensor del Pueblo 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

5 Artículo 26.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz.



También acudimos a esta vía de actuación mediante la suscripción de protocolos y acuerdos de colaboración con algunas empresas, con objeto de permitir la tramitación de quejas referidas a la prestación de sus servicios en Andalucía, como los que tenemos suscritos con Endesa, Iberdrola, Movistar y Caixa.

● 2.2.6.1.1.1. Energía

Destacamos aquí algunos asuntos que han centrado nuestras actuaciones el año pasado en materia de energía, o bien que han sido objeto de reiteradas quejas ciudadanas.

● 2.2.6.1.1.1.1. Bono social térmico

La falta de abono de esta **ayuda complementaria al bono social eléctrico** fue objeto de numerosas reclamaciones y consultas bien pasado el primer cuatrimestre de 2023 y, de modo especial, en el periodo estival.

Se trataba de personas que ya habían sido beneficiarias del bono térmico en el ejercicio anterior y que no entendían cómo no se producía su pago en los mismos plazos. Además señalaban que la cantidad esperada era de gran utilidad en los primeros meses del año, debido al mayor consumo energético.

También generaba confusión el hecho de que la ayuda a recibir correspondiera a la convocatoria del bono térmico del ejercicio anterior y que los requisitos a tomar en consideración sean los existentes a 31 de diciembre del año previo. Así, en 2023 se han abonado las ayudas correspondientes al ejercicio 2022 del bono térmico y se han beneficiado quienes contaban con bono social eléctrico a 31 de diciembre de 2021.

Algunas personas alegaban el incumplimiento de la normativa de aplicación ante el retraso en el abono, ya que se establecía legalmente que el pago del bono térmico habría de realizarse durante el primer trimestre del año.

Habiendo aclarado a estas personas que dicha previsión legal fue declarada inconstitucional y nula, lo cierto es que nos planteamos investigar la causa de la situación denunciada. La falta de aprobación de la normativa de procedimiento, que se encontraba entonces en trámite, nos parecía que estaba ocasionando un excesivo retraso en el pago de la ayuda.

Finalmente no fue necesaria esta intervención ya que la propia Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía emitía un comunicado en su web informando de que en el mes de septiembre comenzarían los trámites oportunos, tras publicarse en [BOJA](#) la Orden de 13 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula la concesión, gestión y pago del Bono Social Térmico en Andalucía.

Finalmente, también dejamos apuntado aquí que algunas quejas recibidas señalan la injusticia de la normativa estatal sobre bono térmico, ya que establece una fecha concreta a efectos de determinar las personas que accederán a la ayuda, quedando fuera quienes contaron con bono social eléctrico durante varios meses del año pero se encontraban en trámite de renovación a fecha 31 de diciembre.

Mantenemos este asunto regulatorio bajo observación para el posible análisis de actuaciones por parte de esta Institución que pudieran mejorar las limitaciones detectadas.

● 2.2.6.1.1.1.2. Personas electrodependientes

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2022, nuestra preocupación por la situación de las personas electrodependientes ha propiciado la tramitación de oficio de la queja [22/3284](#) y la celebración de la [Jornada](#) "Personas Electrodependientes. Propuestas para una regulación justa", el 30 de enero de 2023.

El objeto de la queja de oficio y de la jornada ha sido poner de manifiesto el **grave problema que afrontan las personas electrodependientes ante la inexistencia de una regulación** que, por un lado les alivie ante los elevados costes de su consumo intensivo de energía y, por otro lado, les ayude a solventar los problemas prácticos derivados de las posibles interrupciones en su suministro eléctrico.



En esta jornada abordábamos las siguientes cuestiones: la necesidad de definir qué debería entenderse por persona electrodependiente; el procedimiento a seguir para el reconocimiento de esta condición y cómo surtiese efectos para terceros; las consecuencias que debería tener el reconocimiento de una persona como electrodependiente, en particular, respecto de posibles interrupciones del suministro, sean programadas o imprevistas; el coste de las facturas de luz que deben soportar actualmente las personas electrodependientes y la oportunidad de que se ofrezcan ayudas económicas para costearlas; así como la necesidad de mejorar los canales de información sobre los derechos que asisten a las personas electrodependientes, tanto para quedar registradas como suministros no cortables, como para poder acceder a las ayudas que actualmente ofrece la administración sanitaria andaluza.

Las [conclusiones](#) de la jornada las remitíamos al Defensor del Pueblo de España en marzo de 2023, solicitándole que las trasladase a las instancias competentes de la Administración General del Estado e impulsara las actuaciones de desarrollo normativo correspondiente, si lo estimaba oportuno.

Según hemos podido conocer, el Defensor estatal ha dirigido [Recomendación](#) a la Secretaría de Estado de Energía (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) “para la configuración de una propuesta normativa que defina, protocolice y atienda las necesidades de los pacientes electrodependientes”. En concreto, ha sugerido “regular la figura de los pacientes electrodependientes, protocolizando un sistema de protección específico que les garantice el acceso tanto a bonificaciones de orden tarifario, como la puesta a disposición de dispositivos que garanticen la estabilidad del suministro en aquellos supuestos en los que el caudal regular de suministro no esté en disposición de ser garantizado”.

Valoramos positivamente esta resolución del Defensor, que recoge en gran medida las conclusiones de la jornada, y esperamos que sea acogida por la administración estatal, de modo que pronto contemos con una normativa que atienda las necesidades de las personas electrodependientes.

Entretanto, las **actuaciones desarrolladas por esta Institución para mejorar la situación de las personas electrodependientes**, en lo que se refiere a las ayudas para tratamientos domiciliarios de hemodiálisis, diálisis y oxigenoterapia, han obtenido una respuesta positiva.

Así, en la tramitación de la [queja 22/2350](#), la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud nos comunicaba que había impulsado los trámites para promover la modificación de la Orden de 13 de febrero de 2014, en respuesta a la petición que dirigíamos a la Consejería de Salud y Consumo planteando la necesidad de actualización de los importes de las ayudas previstas en la misma.

Asimismo, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud nos informó de que había finalizado los trabajos iniciados para el desarrollo del procedimiento de compensación económica por gastos de consumo de electricidad o agua a personas que necesitan los citados tratamientos domiciliarios, en respuesta a nuestra petición para su armonización y la incorporación del derecho a la información como instrumento imprescindible para ejercer la solicitud y para franquear el acceso a la compensación en condiciones de igualdad efectiva y equidad.

También nos indicaba que incluyó el procedimiento en la plataforma web que alberga el sistema de información corporativo, así como en el apartado dirigido a la ciudadanía de la web del Servicio Andaluz de Salud.

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

En relación con este tema se reciben todos los años un número muy significativo de quejas en las que se denuncia la situación de indefensión en que se coloca a muchas personas en la **tramitación de expedientes de anomalía** por parte de la empresa distribuidora de electricidad.

En algunos casos las quejas se refieren al corte de suministro asociado al impago de la refacturación correspondiente al expediente, o bien a la reclamación de tal deuda mediante gestores de cobro que incluyen llamadas indebidas o inclusión en ficheros de morosidad, pese a existir reclamación abierta ante la propia empresa y/o ante la administración competente.

En otras ocasiones, las quejas que recibimos denuncian el corte de suministro realizado en el propio momento de la inspección, sin notificación previa alguna y sin posibilidad de agilizar la reconexión del suministro, incluso pese a que se encuentren residiendo en el domicilio personas en circunstancias de vulnerabilidad (menores, mayores, personas enfermas, electrodependientes...).



También manifiestan la imposibilidad de conocer adecuadamente la anomalía que motiva el expediente y formular las alegaciones oportunas, por falta de comunicación inmediata del expediente al titular de la instalación o por dificultades de comunicación con la empresa encargada de la gestión.

Para tratar de solucionar la falta de garantías en estos procedimientos para las personas denunciadas, sin que ello implique una merma inasumible en la necesaria eficacia de las políticas de persecución del fraude en los suministros eléctricos, hemos iniciado de oficio la [queja 23/9572](#).

En ella ponemos de manifiesto la **necesidad de determinar unos criterios de actuación garantistas** durante el desarrollo de la inspección por parte de la distribuidora eléctrica y, posteriormente, unos criterios homogéneos para la tramitación de reclamaciones ciudadanas ante las unidades administrativas competentes en materia de energía.

También hemos pretendido aclarar la incidencia de las distintas competencias para conocer de las reclamaciones por disconformidad con expedientes de anomalía, ya que pueden intervenir tanto la administración de consumo como la administración competente en materia de energía.

Al respecto hemos señalado que la intervención de la administración competente en materia de energía permite contar con las medidas cautelares que puede adoptar para garantizar el suministro al tramitar la reclamación, en los casos que proceda, así como como obtener una resolución vinculante sobre la cuestión planteada.

Muy relacionadas con estas cuestiones, también nos parece oportuno destacar las actuaciones que hemos desarrollado ante la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Industria, Energía y Minas, debido a las **dilaciones observadas en la resolución de reclamaciones** que tramita el Servicio de Energía.

Ya en su momento habíamos intervenido de oficio sobre este asunto a través de la [queja 19/5866](#), ante la administración entonces competente en materia de energía (Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla) y parecía que las medidas comprometidas por este órgano directivo podrían resolver el problema.

Había transcurrido tiempo suficiente para la ejecución de medidas desde entonces (verano de 2022), pero seguíamos recibiendo quejas que aún ponían de manifiesto graves retrasos en la tramitación de reclamaciones por el Servicio de Energía.

Por ello, con fecha 8 de febrero de 2023 solicitamos a la Delegación Territorial de Industria, Energía y Minas, como nuevo organismo competente de la administración autonómica, información relativa al estado de tramitación de los expedientes de reclamación del Servicio de Energía y acerca de las medidas que se hubieran adoptando para atender las recomendaciones formuladas en su día por esta Institución.

Esta petición de información no fue atendida, y tampoco las cursadas en el mismo sentido con ocasión de la tramitación de quejas individuales. En consecuencia, con fecha 19 de junio de 2023 le formulamos [Resolución](#) para que adoptasen las medidas oportunas que lograsen agilizar la tramitación de reclamaciones por anomalías eléctricas en el Servicio de Energía.

Finalmente, en el mes de diciembre recibíamos la respuesta del Servicio de Energía, descriptiva de la situación de los expedientes de reclamación y de las medidas adoptadas para cursar los diferentes trámites correspondientes a los mismos.

A la vista de esta información, considerábamos que se [aceptaba](#) la resolución que habíamos formulado y archivamos la queja. Confiamos en que las medidas señaladas por el Servicio de Energía permitan una rápida resolución de las reclamaciones pendientes.

● 2.2.6.1.1.1.4. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas

En esta Institución seguimos recibiendo las quejas que ponen de manifiesto **los problemas existentes en algunas barriadas desfavorecidas de ciertas localidades andaluzas como consecuencia de los cortes reiterados y prolongados de luz**.



En este año pasado han destacado las quejas procedentes de personas residentes en varios barrios de Sevilla, observando que el problema se había extendido desde barrios con una situación socioeconómica conocida muy comprometida -Polígono Sur y Torreblanca- hasta otros barrios como Palmete, Padre Pío, [Su Eminencia-La Plata](#), etc.

Por este motivo las propuestas de esta Institución para el caso concreto de la ciudad de Sevilla insistían en la conveniencia de que la “Mesa contra los Delitos de Salud Pública”, creada para la coordinación de actuaciones en el Polígono Sur, extendiera sus funciones a todo el término municipal.

Por otra parte, nos habíamos dirigido ya en verano de 2022 a la Delegación Territorial en Sevilla de la entonces Consejería de Política Industrial y Energía, como titular de las competencias en materia de energía, para que estudiaran la **conveniencia de realizar una auditoría del estado de las infraestructuras e instalaciones eléctricas en las barriadas sevillanas afectadas por los cortes de luz** y valorasen la idoneidad de las inversiones propuestas por Endesa para mejorar la red en estas zonas, a fin de garantizar el derecho del vecindario a un suministro de calidad y sin cortes.

Por fin en marzo de 2023 recibíamos su respuesta, pudiendo conocer que el mes anterior la Secretaría General de Energía de la citada Consejería había solicitado a Endesa Distribución una [auditoría externa](#) independiente de la **situación de las instalaciones de distribución de media y baja tensión**.

A la vista de esta información estimamos oportuno suspender nuestras actuaciones, al menos de forma provisional, hasta conocer el resultado de esta auditoría o hasta que se produjeran nuevas circunstancias que aconsejaran una nueva intervención.

No obstante cabe señalar que, transcurrido casi un año desde entonces, lamentablemente **poco se ha avanzado en la solución a dicho problema** y la información proporcionada públicamente en la reunión celebrada con vecinos por mediación del Ayuntamiento de Sevilla el pasado mes de diciembre posponía el resultado de la auditoría hasta finales de marzo o principios de abril.

En todo caso, no se trata ya del problema particular de una barriada u otra, sino que esta situación se extiende cada vez por más localidades andaluzas, propiciando nuestra intervención cuando se nos ha requerido. Así, por ejemplo, en el caso de Cañada de la Plata ([Puente Genil](#)), Las Flores ([Pinos Puente](#)), Darro, La Pañoleta ([Camas](#)) o San Jerónimo (Sevilla).

Se trata de una cuestión que, insistimos, requiere **un abordaje más amplio y global**, en el que se incluyan una valoración de la situación a nivel de Andalucía y la formulación de propuestas de intervención que fuesen escalables desde un nivel de comunidad autónoma a un nivel local.

En este sentido vemos necesario recordar los planteamientos que realizamos en su día a las distintas administraciones implicadas y a la distribuidora eléctrica en la tramitación de la [queja 19/2711](#) [queja 19/2711 BOPA].

● 2.2.6.1.1.2. Suministro domiciliario de agua

En esta materia debemos señalar, en primer lugar, que observamos que la **garantía de no suspensión de suministros básicos a personas vulnerables no funciona con la misma efectividad que ocurre para el bono social eléctrico**.

Esto es así porque la concesión del bono social eléctrico supone la atribución de la citada garantía, de modo automático y por expresa disposición legal. Sin embargo, en el caso del suministro de agua (al igual que para el suministro de gas), es necesario que la persona acuda a su entidad suministradora y aporte una factura de luz en la que conste que es beneficiaria del bono social eléctrico.

En caso de no ser titular del contrato de luz, también se puede acreditar ante la entidad suministradora la situación de vulnerabilidad mediante certificación de los servicios sociales comunitarios o de mediadores sociales⁶.

De este modo, la entidad suministradora puede conocer la situación de vulnerabilidad de su cliente y no procederá al corte por impago por disposición legal.

⁶ Entidades del Tercer Sector incluidas en el anexo de la Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (BOE núm. 32, de 6/02/2021).