

La supervisión de los servicios de interés general

62

Compromiso por la defensa de los derechos de las personas consumidoras

La actuación de la Defensoría sobre los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir de la crisis económica en 2008 ante las demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz

El art. 51 de la Constitución Española establece en su apartado 1 que «los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos».

Fiel a su mandato estatutario esta Institución ha asumido durante estos 40 años el compromiso de proteger, defender y tutelar los derechos de las personas consumidoras, promoviendo la adopción por los poderes públicos de medidas eficaces que permitiesen dar cumplimiento a lo dispuesto en el texto constitucional.

Pero aunque el compromiso ha permanecido invariable desde el principio, no ha ocurrido lo mismo con **las medidas propuestas** por esta Institución en este ámbito, ya que las mismas **han cambiado y evolucionado** para ir adaptándose a los transformaciones que han ido experimentando los conceptos y premisas asociados al consumo y, muy particularmente, a los cambios habidos en la concepción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

Una evolución que es perfectamente perceptible haciendo un seguimiento a las actuaciones realizadas por esta Institución en materia de consumo a lo largo

de estos años, utilizando para ello el contenido de los informes anuales que se han venido presentando al Parlamento de Andalucía.

Comprobamos así, como la materia de consumo aparecía subsumida durante muchos años como una materia menor dentro del Capítulo dedicado a glosar las actuaciones realizadas en materia de salud.

En esta primera etapa, únicamente se incluían dentro de la materia de consumo aquellas quejas que planteaban cuestiones directamente relacionadas con el funcionamiento de los servicios de consumo, ya fuesen autonómicos o municipales.

Quejas que se centraban mayoritariamente en la tramitación por estos servicios de las hojas de quejas reclamaciones que presentaban las personas consumidoras. Se evaluaba fundamentalmente el funcionamiento de estos servicios en su función mediadora, inspectora y sancionadora.

Las quejas que planteaban cuestiones relacionadas con servicios como el suministro de agua, de energía, los servicios financieros, el transporte o las telecomunicaciones, eran analizadas dentro de otras disciplinas como el medioambiente, la ordenación económica o el urbanismo. Se supervisaba fundamentalmente el correcto ejercicio por las administraciones públicas correspondientes de las competencias que la legislación vigente les atribuía en materia de regulación y control de las empresas privadas que gestionaban estos servicios.

Las quejas que planteaban disconformidad con el funcionamiento de estos servicios, con las facturas recibidas, con el precio, con la calidad de la prestación o con el trato dispensado, se consideraban insertas dentro del ámbito de las relaciones jurídico privadas y se remitían para su atención a los servicios de consumo.

Esta percepción limitada del consumo y de los derechos de las personas consumidoras comienza a cambiar a partir del estallido de la crisis económica en 2008 y evoluciona rápidamente en paralelo a la profundización de la crisis durante el periodo 2009 – 2012. Las tradicionales quejas relacionadas con la salud, la educación, la vivienda o el empleo se transforman de pronto en demandas acuciantes de ayuda de personas que, de la noche a la mañana, han perdido su trabajo, ven peligrar su vivienda por no poder pagar la hipoteca y se ven incapaces de pagar servicios básicos como el agua o la luz.

Unas demandas que esta Institución no estaba preparada para afrontar al afectar muchos de estos casos al ámbito de decisión de las empresas privadas que gestionan servicios como el financiero o el suministro de agua o luz.

Nos veíamos impotentes ante las peticiones de ayuda de quienes se veían desahuciados de sus viviendas por una entidad financiera tras no poder pagar las hipotecas. Las normas hipotecarias eran claras y no podíamos supervisar las actuaciones de las entidades financieras por ser empresas privadas.

Tampoco teníamos capacidad para impedir el corte del suministro eléctrico de aquellas personas que se veían incapaces de seguir pagando sus facturas, porque las normas eran claras en caso de impago y las empresas suministradoras eran empresas privadas

La necesidad imperiosa de dar una respuesta a estas demandas de la ciudadanía fue la que llevó a esta Institución **a plantearse la posibilidad de intervenir en aquellos casos que afectasen a la prestación de servicios de interés general, aunque los mismos estuviesen siendo gestionados por empresas privadas.**

Para hacer efectiva esta intervención partimos de una premisa, cual es que el mandato estatutario al Defensor del Pueblo Andaluz le encomienda, como misión principal, la tutela de los derechos fundamentales, siendo la supervisión de las administraciones públicas un instrumento específico para el ejercicio de esta misión, que no impide, en principio, que puedan utilizarse otras vías para el mismo fin de tutelar derechos.

Partiendo de esta premisa acudimos a dos vías que contemplaba nuestra normativa reguladora y que entendíamos que nos permitían salvar el escollo de que fuesen empresas privadas quienes gestionaban estos servicios.

La primera vía fue la disposición contenida en nuestro reglamento que permite a esta Institución proponer a los organismos o entidades afectados **fórmulas de conciliación o de acuerdo** que faciliten una resolución positiva y rápida de los asuntos recibidos. Entendimos que este precepto nos habilitaba para intermediar entre las empresas privadas y las personas usuarias de estos servicios.

La otra vía fue la propuesta a las empresas privadas que gestionaban servicios de interés general de la firma de **convenios de colaboración** con esta Institución para atender las quejas que se recibiesen en esta defensoría y afectasen a su ámbito de gestión.

El primer convenio de colaboración con esta finalidad se firmó con la Mercantil Endesa el 5 de julio de 2012 y nos permitió intervenir en las quejas que nos llegaban relacionadas con el funcionamiento del servicio eléctrico, incluidos los casos de cortes de suministro por impago.

Asimismo, esta nueva vía de colaboración contribuyó al éxito de la [“Jornada sobre personas vulnerables y su-ministros mínimos”](#) que celebramos el 3 de diciembre de 2014.





Por otra parte, la fórmula de la intermediación permitió que nos dirigiéramos a otras empresas privadas que gestionaban servicios de interés general, aunque no tuviéramos convenio de colaboración con ellas, para requerir su colaboración en la resolución de las quejas recibidas de la ciudadanía.

De este modo, pudimos **intermediar con las entidades financieras** en asuntos de gran trascendencia para las familias afectadas como los procesos de desahucio hipotecario, o para tratar de ayudar a las personas que se vieron afectadas por el problema de las “preferentes” o por el abuso de las “cláusulas suelo”.

No fue hasta 2020 que pudimos firmar un convenio de colaboración con CaixaBank que desde entonces ha posibilitado la tramitación con esta entidad de gran número de quejas, incluidas aquellas dirigidas a evitar desahucios o propiciar la concertación de alquileres sociales con personas que habían perdido sus viviendas.

Nuestra intervención con empresas privadas que gestionan servicio de interés general se extendió a los servicios de telecomunicaciones tras la firma en 2014 de un convenio de colaboración con Movistar Telefónica.

En 2020 ampliamos nuestra intervención en relación con los servicios de suministro de energía con la firma de un Convenio de colaboración con Iberdrola.

La utilización de estas dos vías -convenios e intermediación- no solo ha propiciado que pudiéramos atender las quejas que recibíamos de la ciudadanía en relación a la prestación de estos servicios de interés general, sino que se ha traducido en un **aumento sustancial de las quejas recibidas y tramitadas** por esta Institución en relación con el ámbito del consumo.

Es fácil visualizar este incremento acudiendo a los anexos estadísticos de los informes anuales que presenta

esta Institución ante el Parlamento de Andalucía, que nos muestran cómo pasamos de las 58 quejas tramitadas en 2010, a las 256 tramitadas en 2015, cuando ya teníamos en marcha ambos instrumentos de intervención. Un incremento que ha continuado posteriormente, como lo demuestran las 604 quejas tramitadas en 2020.

La decisión de ampliar el ámbito de intervención de la Institución en materia de consumo para incluir también a los servicios de interés general gestionados por empresas privadas, no solo tuvo su fundamento en la necesidad de dar respuesta a las nuevas demandas propiciadas por la crisis económica de 2009, sino que obedeció también a una nueva mirada hacia las personas consumidoras y sus necesidades.

Así lo explicamos en el informe anual de 2013: *“Desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse servicios de interés general, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas-, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.*

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos, la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento

imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

(...) las particularidades de los servicios de interés general han llevado a la progresiva creación de toda suerte de procedimientos y organismos específicos, cuya finalidad es contribuir mediante la especialización a solventar los conflictos que se originan en torno a la prestación de estos servicios. El problema es que la proliferación de este tipo de organismos y la enorme disparidad de procedimientos están contribuyendo a crear un ambiente de confusión entre las personas consumidoras que muchas veces no aciertan a conocer cuál es el procedimiento correcto para tramitar su reclamación o cuál es el órgano idóneo ante el que presentarla.”

Los nuevos retos del consumo

Esta Institución elaboró en 2020 un Informe Extraordinario al Parlamento de Andalucía, que llevó por título [“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19”](#). En dicho Informe se incluía un capítulo titulado: “Retos y oportunidades para Andalucía tras la Covid-19 desde la visión del Defensor del Pueblo Andaluz”, que recogía un amplio elenco de propuestas e iniciativas dirigidas a mejorar y fortalecer los derechos fundamentales de la ciudadanía en el nuevo escenario creado tras la pandemia.

Dentro de ese Capítulo se incluyó un apartado que llevaba por título: “Reconocer y garantizar el derecho de acceso a los servicios de interés general” en el que se recogían los principales postulados que constituyen actualmente la visión del Defensor del Pueblo Andaluz respecto de los derechos de las personas consumidoras en relación con los servicios de interés general.

Resumimos a continuación sus aspectos más relevantes:

“Entendemos necesario que exista una protección jurídica adecuada del derecho de las personas a acceder a estos servicios generales que lo equipare a otros derechos como el derecho al medio ambiente, a la protección de la salud o al acceso a la cultura. Por ello, propugnamos como necesario el reconocimiento a nivel constitucional y estatutario del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, universalidad y asequibilidad a los servicios de interés general.

Este reconocimiento a nivel constitucional o estatutario, debe incluir la prohibición del corte o interrupción en la prestación de estos servicios a aquellas personas que no puedan pagar el mismo por su situación económica.

Pero además, este reconocimiento constitucional y estatutario debe venir acompañado de un desarrollo legal y reglamentario que garantice el derecho de todas las personas a acceder a unos niveles mínimos de prestación de cada uno de estos servicios que posibilite la cobertura de sus necesidades básicas, aunque no puedan pagar los mismos por sus circunstancias personales o económicas.

Esto implicaría garantizar mediante una norma de rango legal, con el oportuno desarrollo reglamentario, algunos derechos mínimos en relación a estos servicios que actualmente aparecen dispersos por normativas de rango diverso y con regulaciones parciales y con frecuencia insuficientes.”

Concluimos este apartado con una valoración que resume perfectamente la posición de la Institución en relación con esta cuestión:

*El reconocimiento del derecho de acceso a los servicios de interés general en un marco estatutario y constitucional, unida a una regulación legal y reglamentaria que garantice el derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas, permitirían **solventar la principal carencia que existe actualmente en relación con los servicios de interés general y que es la causa de que sigan existiendo problemas como la pobreza energética o hídrica; la exclusión financiera; o la brecha digital.***